

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS
CURSO DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS
SOCIAIS**

MARIA NATALIA DE FREITAS BARREIROS

**TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DO
MUNICÍPIO DE TUBARÃO (SC) NA GESTÃO DA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**Tubarão,
2010**

MARIA NATALIA DE FREITAS BARREIROS

**TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DO
MUNICÍPIO DE TUBARÃO (SC) NA GESTÃO DA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa.

Orientador Prof. Brian Wampler

Tubarão,
2010

MARIA NATALIA DE FREITAS BARREIROS

**TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DO
MUNICÍPIO DE TUBARÃO (SC) NA GESTÃO DA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa.

Tubarão, 10 de dezembro de 2009.

BANCA EXAMINADORA

Maria Amélia Gomes de Castro Giovanetti
Universidade Federal de Minas Gerais

Eduardo Moreira da Silva
Universidade Federal de Minas Gerais

Orientador Brian Wampler
Universidade Federal de Minas Gerais

Dedico este estudo:

A minha família pelo carinho e estímulo, especialmente ao meu esposo José Carlos,
amigo em todas as horas;

Aos meus filhos Jaqueline, Ana e Rodrigo;

À minha nora Andresa, aos meus genros Guilherme e Renan Filipe;

E, em especial, à minha neta Eduarda.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos:

A Deus, pelo sopro da vida e pela saúde;

À minha Tutora, Ana Maria Prestes, pela dedicação e empenho;

Ao Coordenador, Professor Leonardo Avritzer, pela competência em conduzir o Curso Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais e abrir esta oportunidade para a capacitação dos conselheiros;

Aos demais membros do corpo docente, pela capacidade e mestria na condução dos conteúdos programáticos.

“Será que existe alguma coisa de tanto valor ou alguma vantagem tão desejável que compense sacrificar a moral e o prestígio do homem de bem?”
(CÍCERO).

RESUMO

O estudo aborda a trajetória da participação no Conselho Municipal de Assistência Social na gestão da política de assistência social do município de Tubarão (SC). Tem como objetivo geral conhecer a visão que os conselheiros possuem acerca do Conselho Municipal de Assistência Social, este entendido como espaço de participação política para contribuir na gestão democrática e participativa da Política Nacional de Assistência Social. Adota o método de abordagem qualitativa, amparado por critérios de pesquisa exploratória e ao mesmo tempo atrelado a técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. Apresenta como resultados a necessidade de capacitação dos conselheiros e a disseminação de informações junto à população a fim de que se obtenham adesão aos programas implementados e se convoque a sociedade civil organizada a participar da gestão da política pública de Assistência Social. As conclusões alcançadas trazem o entendimento de que embora o CMAS de Tubarão venha enfrentando dificuldades, algumas dessas limitações têm sido superadas. Contudo, a qualidade da resolução das poderia permitir alcançar outro *status* caso houvesse real comprometimento de significativa parcela de representantes da área não-governamental, posto que a atual prática, além de facilitar a manutenção do *status*, contraria e fere de morte alguns dos preceitos introduzidos pela Carta Política de 1988.

Palavras-chave: Democracia. Gestão participativa. Controle social. Conselhos municipais. Sociedade civil organizada.

LISTA DE ABREVIATURAS

AEF - Associação Edson Filho
AMUREL - Associação dos Municípios da Região de Laguna
APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APROET - Associação de Promoção e Educação Tubaronense
ASSIM - Assessoria de Apoio interinstitucional
CIB-SC - Comissão Intergestora Bipartite de Santa Catarina
CIEE - Centro de Integração Empresa Escola
COMBEMTU - Comissão do Bem-Estar do Menor de Tubarão
CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDM - Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
COEGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
COMAD - Conselho Municipal Anti-Droga
COMUDE - Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CPBF - Comissão do Programa Bolsa Família
CRAS - Centro de Referência da Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
ESF - Estratégia da Família
FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social
FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social
HNSC - Hospital Nossa Senhora da Conceição
LA - Liberdade Assistida
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
NOB - Norma Operacional Básica
ONGs - Organizações não-governamentais

PAIF - Programa de Atenção Integral à Família

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PBT - Piso Básico de Transição

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PPA - Plano Plurianual

PBF - Programa Bolsa Família

PSC - Prestação de Serviço à Comunidade

SMAS - Sistema Municipal de Assistência Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TC - Tribunal de Contas

TCU - Tribunal de Contas da União

UNISUL - Universidade do Sul de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA	17
2.1 TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	17
2.2 AVANÇOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA	20
2.3 DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS NO CONTROLE SOCIAL	23
3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE TUBARÃO: CONTRIBUIÇÕES DO CONSELHO NA CONSTRUÇÃO DA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA DE GESTÃO.....	34
3.1 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA.....	34
3.2 DESCREVENDO O CONTEXTO, A COMPETÊNCIA LEGAL E A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA DO CONSELHO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	36
3.3 ANÁLISE DOCUMENTAL	40
3.4 PERFIL DOS ENTREVISTADOS	48
3.5 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS SUJEITOS DO ESTUDO	49
3.6 INSTÂNCIA DISCURSIVA: SINOPSE DA PERCEPÇÃO DAS ENTREVISTADAS	63
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	70
APÊNDICES	74
APÊNDICE A - Carta-Convite.....	75
APÊNDICE B - Instrumento de pesquisa.....	76

1 INTRODUÇÃO

Trata-se o estudo de contribuição teórica resultante do aprofundamento de categorias estudadas no curso de Especialização Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais e da vivência profissional da pesquisadora no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Tubarão.

A Constituição Federal de 1988 trouxe um novo modelo de administração pública, através do sistema descentralizado e participativo, um marco na direção de políticas voltadas à proteção social garantidora de direitos que deu maior autonomia para os municípios gerenciar as ações sociais de acordo com as demandas e necessidades locais.

Nesse norte, no parágrafo único do artigo 1º a Carta Magna estatui: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2009). Foi a partir da Constituição cidadã que a saúde, a assistência, a segurança alimentar, a educação e a moradia, dentre outros direitos, passaram a fazer parte do horizonte dos cidadãos brasileiros, eis que garantidos pelo Estado.

Não obstante, a Carta também definiu o caminho para se fazer o orçamento da gestão pública, trata-se do conjunto constituído de três diplomas legais interligados e vinculados entre si e que chamam a sociedade civil, compreendida por entidades representativas, à participação na elaboração do planejamento municipal através dos referidos diplomas, quais sejam: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA).

A gestão financeira da assistência social se efetiva através do Fundo de Assistência Social utilizando-se critérios de partilha de todos os recursos neles alocados e da aprovação dos respectivos conselhos de assistência social.

A principal tarefa do Estado é enfrentar e produzir soluções para os problemas que afetam a população e garantir acesso aos direitos conquistados pela sociedade. Imperativamente, a conquista dos direitos determina como a coletividade irá viver, porquanto a luta pela ampliação desses direitos tem a ver com a busca constante por modos dignos e valiosos de viver. (FERREIRA, 2006).

O Estado se constitui em uma organização política a serviço dos interesses da população. Nesse sentido, um conjunto de políticas públicas setoriais passa a

compor os artigos que tratam dos direitos fundamentais e da organização da seguridade social brasileira. É dever do Estado garantir não apenas o acesso, mas também a fruição dos direitos fundamentais.

Por esse condão, percebe-se que a pobreza e a desigualdade não podem ser enfrentadas sem a firme determinação e o comprometimento do Estado em assumir sua parcela de responsabilidade na condução de políticas públicas voltadas à proteção social.

Os papéis e atribuições do Estado, das organizações governamentais que executam ações assistenciais e da sociedade civil, representada pelos conselhos de assistência social, estão delimitados na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e na Norma Operacional Básica (NOB), sendo que tais se referem tanto ao conteúdo político quanto à gestão e financiamento. (BRASIL, 2004).

A função dos conselhos no exercício do controle social é zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para a universalização de atendimento a todos os destinatários da Política de Assistência Social. Igual modo, também é função dos conselhos gerirem os gastos com verbas públicas destinadas aos municípios pela União, Governo Federal, Estados e pelo próprio orçamento do município. Destarte, através de prerrogativas legais o conselho municipal de Assistência Social busca beneficiar o cidadão na medida em que ele se constitui ator e protagonista do processo social visado pela atividade prestacional.

Não se pode olvidar que a participação dos conselheiros é fundamental para fortalecer e influenciar a política pública, lutar contra a herança sócio-cultural marcada pela pobreza e vulnerabilidade, quer pelo que falta ao cidadão, pelo que não tem ou não pode. Historicamente, essa herança insiste em colocar o usuário da assistência social no lugar daquele que não sabe e, portanto, não pode falar de seus interesses, participar ou decidir.

A política pública de Assistência Social entendida como garantidora de direitos socioassistenciais, assim como o desafio de ampliar horizontes para que os usuários possam falar de seus interesses, significam possibilidades de se assegurar acesso à renda, aos modos de convivência e à acolhida. E, nesse enquadramento, é possível que a atividade prestacional da Assistência Social possa contribuir para que o indivíduo saiba e sinta o valor que tem e o quanto representa à sociedade. (FERREIRA, 2006).

Contudo, a consolidação da Assistência Social como política pública de

direitos depende, sobremaneira, da participação dos cidadãos na rede socioassistencial, particularmente porque os conselhos municipais se revestem do caráter de espaço para deliberações e controle de interesses coletivos.¹

Nesse sentido, os conselhos municipais representam espaços estratégicos e centrais na gestão da política de assistência social. Especialmente porque são instâncias paritárias com poder legal para efetivação do planejamento, monitoramento e controle na construção da política pública de assistência.

Nessa vertente, o artigo 204 da Carta Magna (BRASIL, 2009) e o artigo 6º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993) dispõem que a Assistência Social é organizada em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área para articular meios, esforços, recursos.

Contudo, são misteres a efetivação e a compreensão dos processos democráticos e participativos na gestão pública. Contrariamente, essas instâncias não passam de estruturas frágeis e sem utilidade, ao mesmo tempo em que podem servir para legitimar centralização do poder e a atuação de gestores autoritários.

Sabe-se ser novo o processo de construção de referências da gestão participativa e, diante dessa e das demais razões expostas, sabe-se também que é imperativa a necessidade de constante análise a respeito de como os municípios vem construindo suas políticas públicas.

Nesse contexto, concorre a atuação de algumas entidades não-governamentais que, por vezes, pautadas na caridade, na ajuda e no assistencialismo objetivam amenizar as desigualdades e a exclusão social presentes. Entretanto, em face do caráter pontual e emergencial que possuem essas ações acabam por resolver situações momentâneas e imediatas, deixam, portanto, de contribuir à emancipação do cidadão em risco social.

Alguns conselheiros, representantes da sociedade civil escolhidos pelo fórum das entidades não-governamentais e mesmo os representantes governamentais,

¹ O controle de interesses coletivos se refere ao conjunto coordenado de funções e atividades realizadas pelo CMAS na realização dos anseios da sociedade local notadamente por conta da gestão dos serviços assistenciais necessários à coletividade. (COLIN, 1999).

reproduzem visão e postura conservadoras que reafirmam vínculos clientelistas e assistencialistas na construção da política de assistência social.² Não sobeja lembrar, também há o modelo de gestão pública pautado em interesses particulares de alguns grupos de poder político e econômico em detrimento dos interesses da coletividade.

Decerto, por mais que se tenha avançado na definição de espaços legitimadores do processo democrático e participativo, ainda é precária a qualidade política dessa participação.

Em contrapartida, a política pública de assistência social ganha relevância pelo caráter de mediação que assume entre as demandas sociais e as formas como essas são incorporadas e processadas pelo aparato governamental.

A participação efetiva da sociedade civil organizada constrói a diferença na agenda pública, no entanto, requer fortalecimento da representação popular articulada aos interesses dos segmentos mais vulnerados a fim de que a atividade prestacional e os recursos públicos sejam efetivamente canalizados para o bem da coletividade.

De caráter polêmico, a temática trazida a exame se inscreve no campo do conhecimento humano junto às Ciências Sociais, envolve o Serviço Social e outras Ciências Sociais como, por exemplo: Sociologia, Direito, Ciência Política, Administração, Psicologia Social e Organizacional. Não obstante, encontra ressonância junto a alguns ramos do conhecimento humano, dentre os quais, insta dizer, se inscrevem os direitos humanos e sociais, as políticas públicas, assistenciais e orçamentárias, gestão democrática e participativa e orçamento público municipal.

Com base nessas ponderações, o tema delimitado para estudo se reporta ao papel dos conselheiros municipais na construção da democracia participativa enquanto gestores da política de Assistência Social no município de Tubarão. Destarte, a fim de se conhecer o desdobramento da relação que se firma entre o

² A noção jurídica brasileira de clientelismo passa, necessariamente, acepção original do termo cliente, qual seja: “Na técnica jurídica, *cliente*, do latim *cliens*, é aplicado na mesma acepção em que os tinham os romanos: designava o *cidadão* que se pinha sob a proteção de um *patrício romano*, a fim de que o mesmo zelasse pelos seus interesses”. (SILVA, 2004, p. 299). “Tipo de relação política em que uma pessoa (o patrão) dá proteção à outra (o cliente) em troca de apoio, estabelecendo um laço de submissão pessoal que, por um lado, não depende de relações de parentesco e, por outro, não tem conotação jurídica”. (FERREIRA, 1999, p. 486).

desempenho dos conselheiros e a gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social, deste articulado surgem alguns questionamentos difíceis de silenciar como, por exemplo, o seguinte: **Como os conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social, de Tubarão (SC) compreendem sua função na construção da democracia participativa na gestão da Política de Assistência Social do município?**

Firmadas estas bases, para dar ação ao estudo e buscar respostas à questão norteadora retroapresentada, determinou-se como objetivo geral conhecer a visão que os conselheiros possuem acerca do Conselho Municipal de Assistência Social, este entendido como espaço de participação política para contribuir na gestão democrática e participativa da Política Nacional de Assistência Social.

E como objetivos específicos: a) revistar o conteúdo teórico relacionado à gestão democrática e participativa; b) conhecer a Política Nacional de Assistência Social; c) contrastar os dados coletados com a literatura revisada; d) descrever a forma de participação dos conselheiros na gestão da política pública de Assistência Social do município; e) identificar as contribuições do Conselho Municipal de Assistência Social na gestão da política de Assistência Social; f) saber qual a percepção que os conselheiros possuem acerca das possibilidades e limites na gestão da Política Nacional de Assistência Social.

O interesse em estudar o assunto problematizado se deve à curiosidade despertada em observação a questões constatadas junto à realidade empírica, Notadamente as que surgem nos debates que se levantam acerca do assunto.

Não obstante, cotidiana e paralelamente caminham questões de ordem prática geradas pelo processo social, entendido como fonte das relações humanas, merecedoras de atenção por parte de técnicos e especialistas da área. Destarte, no caso em tela, a explanação e a discussão acerca da problemática posta em linha poderão render contribuições no esclarecimento do assunto, haja vista o estudo pretender um novo ponto de vista acerca do tema e destacar a valorização da participação da sociedade civil nos espaços decisórios de políticas públicas.

Nessa vereda, a relevância teórica se respalda na possibilidade de se clarificar questões relativas ao objeto e, por conseguinte, ao setor de interesse do estudo.

Essas razões justificam a importância que o tema assume junto a assistentes sociais, sociólogos e a outras esferas da sociedade, dentre as quais, insta dizer, se

inscrevem a comunidade acadêmica, indivíduos cômicos do exercício político-participativo da cidadania e, ainda, outros interessados no assunto.

Outras razões que motivam a pesquisadora investigar o objeto selecionado para estudo decorre do fato de, profissionalmente representar oportunidade ímpar para valorizar a experiência que vem construindo junto ao Conselho Municipal de Assistência em exame e estreitar vínculos com esse ramo do saber.

Nesse sentido, pretende-se, com o desenvolvimento do estudo, entrar em sintonia com os novos conceitos que se mostram presentes no mercado social³ e, com o relatório da pesquisa, deixar contribuições para as esferas anteriormente citadas.

O esquema metodológico, caracterizado pelo caráter exploratório, enquadrado na linha de abordagem qualitativa, foi arquitetado de modo que o método de abordagem também comportasse procedimentos típicos de pesquisa bibliográfica a fontes secundárias e pesquisa documental a fontes primárias. Sendo que das fontes primárias e das secundárias apenas o acervo que auxiliou no diálogo com o campo do estudo consta das referências adiante apresentadas.

Perseguindo a diretriz da ordem metodológica, o relatório da pesquisa foi construído em cinco capítulos, cada qual atendendo funções metodológicas, teóricas e práticas distintas, cujo arcabouço resultante segue sumarizado da seguinte forma:

- **Construção da Assistência Social enquanto política pública.** Esse capítulo tem como objetivos revistar o conteúdo teórico relacionado à gestão democrática e participativa e conhecer a Política Nacional de Assistência Social. Nesse norte, trata a respeito da evolução histórica da Assistência Social no Brasil, discorre sobre os avanços que, na qualidade de política pública, a Assistência Social tem alcançado. Como ainda, aborda sobre a democratização da gestão da Assistência Social e diz da importância da participação dos conselhos municipais no controle social.

- **Contextualização da Política Nacional de Assistência Social do Município de Tubarão: contribuições do conselho na construção da perspectiva democrática de gestão.** A finalidade desse capítulo é mostrar o

³ A expressão mercado social se refere àquilo que uma determinada sociedade diz de si quando se lhe descrevem modalidades como a educação, por exemplo. Nessa tessitura, envolve o *status* e as probabilidades que a dinâmica do processo social dessa sociedade apresenta em determinado recorte temporal. (SILVA; MIRANDA NETTO; VEIGA et al., 1986).

contexto em que se inscreve a política pública de Assistência Social no município de Tubarão a partir de análise do contraste entre os dados coletados e a literatura revisada. Nesse caminho, consoante exame documental, visa entabular a visão e a contribuição dos conselheiros no tocante à gestão da política de assistência do município. Busca descrever a participação desses cidadãos pela forma de gestão da política pública de Assistência Social do município. E, através de análise qualitativa, objetiva detectar comunicar sobre a percepção que os conselheiros possuem acerca das possibilidades e limites particulares à gestão da política pública de Assistência Social do município.

- **Considerações finais.** Enseja retomada à importância do tema, avalia o estudo, indica sobre o atingimento dos objetivos acima apresentados, observa os resultados e as conclusões alcançados no desenvolvimento do estudo, responde à questão norteadora da pesquisa, faz recomendações e indica caminhos para novas pesquisas e aprofundamentos sobre o tema.

Nesse ponto, importa observar, a investigação apresenta limitações relacionadas à própria natureza da pesquisa, especialmente porque as análises sociais reclamam por interdisciplinaridade e, como pesquisa, o estudo está baseado em apenas uma perspectiva o que as torna parcial e, portanto, incompleto. Assim sendo, o exercício teórico implicou reduzir a realidade empírica a um único ponto de vista e isso remete à subjetividade humana.

Outra limitação imposta é que, por definição, estudos dessa natureza possuem caráter interdisciplinar e, como pesquisa, foi desenvolvida com base disciplinar individual, sendo que isso se reflete tanto nos resultados quanto nas conclusões alcançados.

Contudo, pretende-se superar algumas das limitações observadas e disponibilizar um instrumento que possa, tanto quanto possível, contribuir para ordenar as discussões acerca do assunto problematizado.

2 CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo tem como objetivos revisar o conteúdo teórico relacionado à gestão democrática e participativa e conhecer a Política Nacional de Assistência Social. Nesse norte, trata a respeito da evolução histórica da Assistência Social no Brasil, discorre sobre os avanços que, na qualidade de política pública, a Assistência Social tem alcançado. Como ainda, aborda sobre a democratização da gestão da Assistência Social e diz da importância da participação dos conselhos municipais no controle social.

2.1 TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A prática de assistir ao outro acompanha o homem desde a antiguidade. Em diferentes sociedades, a solidariedade dirigida aos pobres, aos viajantes, aos doentes e aos incapazes sempre esteve presente. Essa ajuda era pautada na compreensão de que nas sociedades humanas sempre existirão os mais frágeis, eternos dependentes que precisam de ajuda e apoio. (COLIN; FOWLER, 1999).

A civilização judaico-cristã transformou a ajuda em caridade e benemerência e, dessa forma, compreende-se que o direito à assistência foi historicamente sendo substituído pelo apelo à benevolência das almas caridosas.

Com a expansão do capital, notadamente a partir da Revolução Industrial (COLIN; FOWLER, 1999) e a pauperização da força de trabalho, as práticas assistenciais de benemerência foram sendo apropriadas pelo Estado que, a partir de então, passou a estimular a solidariedade junto à sociedade civil.

A Assistência Social surgiu no Brasil durante a década de 30 do século passado, quando o governo de Getúlio Vargas passou a se preocupar com a assistência aos pobres. (COLIN; FOWLER, 1999).

Note-se que, essa origem está intimamente atrelada a ações da Igreja Católica. Por ocasião, a Assistência Social era vista de forma paternalista, clientelista, ligada às primeiras damas, cujo discurso social apresentava enfoque de bem-estar e o usuário na condição de assistido ou, simplesmente, favorecido. Por

consequente, essa política era quase sempre confundida com a caridade da Igreja ou a ajuda aos pobres e necessitados. (COLIN; FOWLER, 1999).

A respeito do assunto, Colin e Fowler (1999, p. 11) argumentam: “As explicações para as desigualdades sociais foram se cristalizando desde a escolástica, corrente filosófica de cunho religioso cristão, que justificava as ações assistenciais desencadeadas pela Igreja mediante a concessão de pequenos auxílios aos mais carentes”.

Esses mesmos autores (1999) referem que o modelo econômico e social existente sempre favoreceu as classes dominantes. Nesse sentido, por receio de as classes menos favorecidas contestarem a condição em que vivia a elite dominante passou a se organizar e oferecer medidas assistencialistas, incentivando a caridade e a filantropia, como se bastassem, por si só, para suprir as necessidades dos menos aquinhoados e evitar agitações sociais.

A Legião Brasileira de Assistência (LBA) surgiu por iniciativa da primeira dama Darcy Vargas, como campanha assistencial durante a II Guerra Mundial, cujo objetivo era de atender as famílias dos soldados envolvidos na guerra. Por ocasião foi reconhecida como órgão de cooperação com o Estado relativamente aos serviços de Assistência Social. (MESTRINER, 2005).

Ainda na década de 30, o governo reestruturou a Previdência Social e incorporou os trabalhadores urbanos, sendo que os trabalhadores rurais tiveram seus direitos reconhecidos somente em 1970. Até então, permaneceram sem condições salariais e sem a assistência do Estado devido ao sistema centralizador, conservador e reducionista que prevalecia na época. (REZENDE, 1985).

A partir da década de 40, num passo evolutivo, a Assistência Social foi assumida pelo Estado como modalidade de execução de suas políticas sociais. E, durante os anos 50 assumiu outra amplitude no discurso governamental, destarte, passou a abranger a prestação de serviços sociais básicos como, por exemplo, os programas de desenvolvimento comunitário, alfabetização de adultos, formação de mão-de-obra e formação social. (REZENDE, 1985).

Em 1968, os movimentos sociais voltaram a se articular, embora com objetivos diferentes, mas com o fito de por fim ao sistema ditatorial. Desses movimentos tacam-se os estudantis, religiosos, operários e camponeses. (REZENDE, 1985).

Por esse condão, Rezende (1985, p. 38) leciona que os movimentos sociais não podem ser pensados apenas como meros resultados de lutas por melhores condições de vida ou produzidos pela necessidade de aumentar o consumo coletivo de bens e serviços. Contrariamente, devem ser vistos como produtores da história, como forças instituintes que, além de questionar o Estado autoritário e capitalista, questionam suas práticas, a própria centralização/burocratização tão presente nos partidos políticos.

Nas décadas de 60 e 70, a despeito de as políticas sociais terem sido ampliadas, não resultou melhoria na qualidade de vida da população, haja vista que as práticas nessa área eram setorizadas e fragmentadas com recursos pulverizados entre a execução governamental e a rede filantrópica. (BATTINI, 2007). A reflexão e o debate sobre a Assistência Social só encontraram espaço junto à sociedade brasileira quando foi realizado o processo de reconceituação do Serviço Social, ao final da década de 70.

Contudo, na condição de estratégia de dominação permaneceu com sua análise negada no contexto social e político, sendo que ao final da década de 80 houve uma ruptura com o regime ditatorial. E, desse modo, com a promulgação da Constituição “Cidadã”, em 1988, a Assistência Social, adquiriu caráter de política pública e passou a funcionar de forma integrada com a Saúde e a Previdência formando, dessa forma, o arcabouço da Seguridade Social. (BATTINI, 2007).

A Carta Política de 1988 trouxe nova concepção à Assistência Social brasileira e, em dezembro de 1993, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi incluída no tripé da Seguridade Social. (BRASIL, 2009). Porquanto, sob a conotação de política social, a Assistência Social migrou para o campo dos direitos sociais, da universalização do acesso e da responsabilidade do Estado. (BATTINI, 2007).

Até a década de 90, a Assistência Social possuía caráter compensatório, atuava na produção e reprodução das desigualdades sociais e não cumpria a sua tarefa histórica de emancipar cidadãos, romper com a subalternidade e enfrentar a pobreza. (BATTINI, 2007).

Mesmo diante desse cenário, ocorreram mobilizações da sociedade civil no sentido de pressionar o Estado para a construção e garantia de financiamento da Política Pública da Assistência Social.

2.2 AVANÇOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

A conjuntura que se impunha no início da década de 90 dava o tom de urgência para que os artigos 203 e 204 da Constituição Federal fossem regulamentados. (BRASIL, 2009). Assim sendo, a pauta das discussões se voltou para a Lei Orgânica da Assistência Social, Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. (BRASIL, 1993).

Na ocasião, foi instalado um complexo processo de debates e articulações com vistas ao nascimento da Política Nacional de Assistência Social, enquadrada no campo democrático dos direitos sociais e voltada a garantir densidade e visibilidade às questões de ordem prática. (BOSCHETTI, 2003).

Notem-se, referidos debates e articulações ocorreram no bojo do processo constituinte que, ao seu turno, foi marcado por severa pressão social, crescente participação corporativa de alguns setores e decrescente capacidade de decisão do sistema político. (BOSCHETTI, 2003). Conquanto, a Carta Magna trouxe uma nova ordem, assim como uma nova concepção à Assistência Social. Eis que desse processo resultara conquistas como as que seguem colacionadas:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Art. 203 A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

Art. 204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base em suas diretrizes. (BRASIL, 2009).

Examinando os dispositivos acima listados é de se ter em conta que o artigo 194 define o que vem a ser seguridade social e, nesse conceito, inclui a Assistência Social. Por sua vez, o artigo 203 diz o destinatário dessa assistência. Enquanto o artigo 204 aponta os recursos para custear ações referentes. E, desse modo, ambos os últimos artigos contemplam a Política Nacional de Assistência Social.

No entanto, a dependência de leis complementares para regulamentação e institucionalização dos avanços alcançados na Carta fez com que se desencadeasse uma nova luta e também outro complexo procedimental em função da organização da principiologia constitucional que rege a matéria. Nessa

contextura, a aprovação das leis orgânicas que regulam o assunto acabou por esbarrar em forças conservadoras que contribuíram para dificultar a gestão desse processo. (SILVEIRA, 2007).

A área da saúde foi a que obteve maior avanço, relativamente às demais áreas, especialmente porque as reivindicações dessa área tiveram como base os debates e as conclusões a que se chegou na VIII Conferência Nacional de Saúde. Decerto, a movimentação formada em torno do assunto contribuiu para que a lei orgânica dessa área fosse prontamente aprovada em 19 de setembro de 1990. (SIMÕES, 2009).

Nesse eixo, cumpre observar, a despeito dos problemas surgidos na elaboração do plano de custeio e de benefícios, a legislação que estatui a Previdência Social foi aprovada em segunda propositura, aos 27 de setembro de 1991. (SIMÕES, 2009).

Houve movimento de intensos debates questionando-se acerca da burocratização e da seletividade que dificultavam acesso às políticas sociais. Nesse eixo, outros questionamentos também foram levantados como, por exemplo: a centralidade do poder estatal que não se adaptava às diferentes realidades; o caráter pontual, fragmentado e emergencial das ações; a falta de mecanismos; e a ausência da participação popular. Resulta disso que os trabalhos se converteram numa redefinição institucional embasada em princípios do Estado Democrático de Direito, na gestão participativa e na descentralização do poder e, desse modo, as relações político-institucionais foram substancialmente alteradas. (SIMÕES, 2009).

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, deliberou sobre a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). (BRASIL, 2005).

Após processo de pactuação nos espaços políticos de gestão compartilhada entre governo e sociedade civil foi aprovada, em setembro de 2004, a Política Nacional de Assistência Social, que fundamenta e define funções para a implantação do SUAS. (BRASIL, 2005). Destarte, em 2005 a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) passou a regular o seu funcionamento para todo o território brasileiro. (BRASIL, 2005).

Nesse ponto, é de se ter em conta que a trajetória de afirmação da Assistência Social como política social deu mostras de que, só por si, a novidade

legal trazida pela Carta Política e regulamentada pelos três diplomas (LOAS, PNAS e NOB/SUAS) que normalizam o assunto, é incapaz de modificar a herança cultural de práticas de assistir ao outro sedimentadas na ajuda, na filantropia e no clientelismo.

Porquanto, também é de se ter em conta o mister de os envolvidos no processo de gestão da política pública de Assistência Social, em todos os níveis da federação, estar alinhados em sintonia fina com as mudanças propostas, eis que tais precisam do comprometimento de cada qual para que sejam incorporadas, compreendidas e debatidas em todas as instâncias. Não obstante, dependem, ainda, do contexto econômico e político, assim como da atuação de movimentos de pressão e negociação permanentes. E, como corolário, pelo caráter contraditório que possui, é processo lento, gradual e dependente da coordenação da União e dos Estados.

Essa forma de regulação requerida pelo processo de gestão da política pública de Assistência Social estabelece a pilastra central sobre a qual está assentada a possibilidade de reversão da lógica do favor para a lógica do direito à proteção social do cidadão. Consequentemente, a concepção de proteção social que assume passa a alargar o campo Assistência Social em função do próprio significado preventivo contido na idéia de proteção.

De acordo com o magistério de Sposati (2001), estar protegido significa ter forças próprias ou de terceiros que impeçam o acontecimento de alguma agressão, precarização, privação ou o agravo de uma condição. Estar protegido não é uma condição nata, é adquirida não como mera mercadoria, mas pelo desenvolvimento de capacidades e possibilidades. (BRASIL, 2007).

Predizendo as carências acima pautadas, a Constituição chamou a população civil a participar do processo de gestão, especialmente porque enquadra a Assistência Social como política pública e, como tal, há que ser gerida consoante diretrizes democráticas que reclamam por descentralização municipal e a participação popular.

O processo histórico que marcou a Assistência Social no Brasil é acompanhado pela fragmentação institucional, ausência de mecanismos de participação e controle popular na esfera da gestão governamental e abstenção da atuação de entidades assistenciais custeadas por recursos públicos. Dessa

conjuntura resultou o descompromisso do Estado com o financiamento dos serviços obrigatórios de Assistência Social.

Considerando o atual contexto político, social e econômico no qual se entabula a política pública de Assistência Social, faz-se mister compreender os limites e constrangimentos de ordem estrutural que comprometem a efetividade dessa Política. E, nessa trilha, mesmo tendo em conta todos os esforços envidados e avanços alcançados há, ainda, um abismo que distancia os direitos constitucionalmente garantidos de sua efetiva afirmação, da apropriação e fruição pelo cidadão.

A Constituição Federal fala em direitos sociais (BRASIL, 2009), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009) diz coisas que, na prática, são difíceis para que o homem comum compreenda e, com isso, saiba como se apropriar desses direitos.

Nesse particular, a história ensina que não há conquistas e avanços no campo dos direitos sociais que não tenham surgido de intensa participação política da sociedade exigindo e lutando pelo reconhecimento desses mesmos direitos.

2.3 DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS NO CONTROLE SOCIAL

O processo histórico que sinalizou a trajetória da Assistência Social no Brasil fez com que a Assistência Social fosse incluída no tripé da seguridade social juntamente à saúde e à educação e, nessa evolução, teve de reorganizar tanto os serviços, programas e benefícios quanto projetos assistenciais, mecanismos de financiamento e de Gestão político-institucional.

De outra face, ao reconhecer a Assistência Social como política de seguridade social, o Estado acabou por reconhecer a Assistência como parte de um Sistema mais amplo de proteção social, de modo que sua articulação junto às demais políticas se tornou imperativamente obrigatória, condicionada e também condicionadora das políticas sociais governamentais.

A Assistência Social no Brasil sempre esteve vinculada a medidas e ações emergenciais e paliativas que pouco alterou ou interferiu na desigualdade social. Por linhas gerais pode-se dizer que, no mais das vezes, buscava condicionar o indivíduo

ao modo político e econômico vigente e, dessa forma, estabelecia relação de dependência, tutela e alienação. (BOSCHETTI, 2003).

O Estado brasileiro historicamente reservou à assistência um conjunto de medidas casuísticas de favor e prestação aos excluídos socialmente que só fez aumentar as desigualdades sociais.

No entanto, com o advento da Carta Política, o Estado passou a admitir a existência de problemas sociais e, paulatinamente, também passou a se ocupar de questões relativas à Assistência Social. Bom exemplo disso são os princípios e diretrizes garantidores de Assistência aos desvalidos, à maternidade e à infância.

No que importa ao controle social, é lícito dizer que em solo nacional tem origem na Constituição Federal. (BRASIL, 2009). Trata-se de instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa, financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos do Estado de Direito.

Para levar do plano constitucional à prática, conforme visto anteriormente, alguns dispositivos que balizam o assunto foram regulamentados pela legislação infraconstitucional, como é o caso da LOAS, que estabelece a gestão da Assistência Social sob o prisma da descentralização e participação, fundado na supremacia da responsabilidade estatal e na gestão democrática.

Nesse sentido, a participação popular foi efetivada pelo artigo 5º da LOAS (BRASIL, 1993), segundo o qual a organização da Assistência Social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, O Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo.

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

O conselho municipal de assistência social, criado conforme as necessidades apresentadas pela Política Municipal de Assistência Social, cuja referência é a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), a Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993) e NOB/SUAS. (BRASIL, 1999).

Segundo Boschetti (2003), o conselho é um órgão colegiado de gestão, de caráter permanente, com poder deliberativo, constituído de forma paritária entre representantes da sociedade civil e do governo.

Nesse norte, o termo paritário remete ao entendimento de o número de conselheiros representantes dos órgãos governamentais e não governamentais ser par e equilibrado, visto que a responsabilidade no exercício da função deve ser igualmente paritária e equânime, para gerir recursos e serviços, decidir e aprovar questões relacionadas à política pública de Assistência Social.

Na qualidade de instância de controle social, os conselhos de assistência se constituem com a participação popular, com a sociedade civil organizada conduzindo a política no município, fiscalizando, denunciando e controlando as ações governamentais.

Os conselhos, fundos e planos são os principais instrumentos estratégicos de viabilização à gestão da Assistência Social junto aos municípios. Nesse sentido:

Conselhos são instâncias de deliberações colegiadas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Sua organização, composição e competência são fixadas em Lei possibilitando a gestão democrática da política e o exercício do Controle Social. Fundo é o instrumento de gestão de todos os recursos destinados ao financiamento das ações de Assistência, tendo como base a Política e o Plano Plurianual de Assistência Social. Plano é um instrumento de planejamento estratégico para a consolidação da política e do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, que organiza, regula e norteia o seu funcionamento, sendo a expressão da autonomia do nível de gestão na definição e condição da política. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da política que deve construí-lo de forma democrática e participativa. (BRASIL, 2002, p. 18-27).

Os conselhos têm, portanto, como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento em consonância com as diretrizes propostas pela Conferência, a aprovação do plano, a apreciação e a aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo. Sendo que isso implica definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidas.

De acordo com a legislação, o Sistema Único de Assistência Social traduz:

A política de Assistência Social, alicerçada de direitos, através de uma estrutura político-administrativo resultando a fundamental relevância do processo de descentralização, quanto ao desenho do papel da escala territorial da organização dos serviços sócio-assistenciais e de seu respectivo co-financiamento. (BRASIL, 2004, p. 11).

A análise do orçamento público pode indicar as forças políticas presentes na sociedade. A estrutura tributária de cada país evidencia o peso de cada setor e classe social na arrecadação de impostos. No entanto, é preciso lembrar que é o setor privado que produz o conjunto da riqueza social, ao passo que o setor público atua na produção da riqueza como coadjuvante do setor privado.

É o Estado quem detém o poder de cobrar imposto sobre a riqueza e a renda produzida, conforme previsto na legislação tributária constitucional e infraconstitucional. Dessa forma, a partir da arrecadação o Estado constitui o fundo público e transfere os recursos à efetivação das políticas públicas, à construção da infra-estrutura necessária para melhorar a vida social e gerar externalidades positivas para os investimentos privados.

Efetivamente, as bases lançadas no SUAS para gestão, custeamento e controle social pela Assistência Social resgatam a primazia da responsabilidade do Estado na esfera dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; reitera a concepção de que só o Estado é capaz de garantir direitos e acesso universal aos que necessitam da Assistência Social.

Perseguindo a diretriz das bases lançadas no SUAS (BRASIL, 2006), a LOAS (BRASIL, 2003) estabelece a competência de cada ente federado e diz o papel de cada qual no cumprimento da atividade prestacional, por sua vez, dependente da coordenação e regulação federal, e da destinação dos Estados Membros:

Art. 11. As ações das três esferas de governo na área da Assistência Social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e execução dos programas em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 12. Compete à União:

I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal;

II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;

III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.

Art. 13. Compete aos Estados:

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, o título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;

II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local;

III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de Assistência Social;

V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

Art. 14. Compete ao Distrito Federal:

I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta Lei.

Art. 15. Compete aos Municípios:

I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;

II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta Lei.

Conforme se observa na citação retro, a descentralização administrativa e gerencial figura no cenário político da Assistência Social como fator de consolidação democrática intimamente atrelada à participação popular que, paralelamente, mostra residir no município a força que a cidadania possui.

Decerto, tanto a vontade do legislador constituinte quanto a do infraconstitucional são imprescindíveis à gestão da Assistência Social e, assim sendo, faz-se mister que os princípios e as diretrizes traçados em ambos os níveis legislativos sejam severamente observados como, por exemplo, os que seguem listados.

Os princípios abaixo elencados foram extraídos da NOB/SUAS (BRASIL, 2005):

- Primazia da responsabilidade do Estado, em cada esfera de governo, na condução da política de Assistência Social e interação construtiva com a sociedade para o enfrentamento da miséria, pobreza e exclusão [...].
- Centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos [...].
- Descentralização político-administrativa no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios com ênfase na municipalização.
- Comando único na gestão das ações em cada esfera de governo.
- Participação da população na formulação da política de Assistência Social e no controle das ações, por intermédio de conselhos, conferências e fóruns em cada esfera de governo.

Esses princípios formam a base fundante da atual Política Nacional de Assistência Social e, dessa forma, expressam a parcela de responsabilidade do Estado como articulador dessa política e envolve a integração e participação popular

no combate a situação de hipossuficiência social. Preconizam a descentralização administrativa e determinam a família como foco de atenção da atividade prestacional, ao mesmo tempo em que infere comando único à gestão das ações nos três âmbitos governamentais.

Semelhante modo à principiologia citada, diz-se também das diretrizes infra (BRASIL, 2005):

- Articular com outras políticas sociais e macroeconômicas em cumprimento ao princípio da supremacia do atendimento as necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica [...].
- Participação da sociedade organizada na formulação da política e no controle das ações, em todos os níveis de governo [...].
- Estreitamento da parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil para prestação de serviços assistenciais e ampliação das condições produtoras de bens e serviços de qualidade à população.
- Promoção de ações integradas e convergentes entre os três níveis de governo.
- Efetivação de amplos pactos entre Estado e Sociedade, que garantam o atendimento de crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiências e famílias em estado de vulnerabilidade e exclusão social.
- Fomento a estudos e pesquisas para a produção de informações que subsidiem a formulação de políticas, da gestão do sistema e da avaliação dos impactos de políticas de Assistência Social [...].
- Mudança na cultura política de pensar, gerir, executar, financiar e avaliar as ações de Assistência Social [...].
- Mudança de enfoque da avaliação centrada no processo burocrático para a avaliação de resultados da Política de Assistência Social [...].
- Estimulo às ações que promovem integração familiar e comunitária, para a construção da identidade pessoal e convivência social do destinatário da Assistência Social [...].
- Fomento às ações que contribuam para a geração de renda.

O caminho apontado pelas diretrizes determinadas na Norma Operacional Básica indica prioritária a atividade prestacional às carências sociais em detrimento das exigências de rentabilidade econômica; impele à mobilização participativa da sociedade civil à gestão de ações referentes junto às três esferas governamentais; visa consolidar a parceria entre o Estado e a sociedade civil no campo prestacional e na produção de bens e serviços; integração simétrica das ações governamentais; garantia do atendimento a pessoas mais suscetíveis à fragilização social; estímulo a estudos e pesquisas que norteiem a elaboração de políticas e impactos resultantes; mudança cultural relativamente a ações de Assistência Social; deslocamento de foco avaliativo do processo burocrático para os resultados alcançados; integração familiar e comunitária objetivando resgate da identidade individual e convivência social; incentivo à geração de renda.

A gestão financeira da Assistência Social se efetiva através do Fundo de Assistência Social que é utilizado conforme critérios de partilha dos recursos alocados nesses fundos. Esses critérios, por sua vez, são aprovados pelos conselhos de Assistência Social. Note-se que, tanto no âmbito da União quanto dos estados a deliberação dos conselhos deve ocorrer previamente a pactuação junto às comissões intergestoras equivalentes.

Cumpra ao órgão coordenador da Política Pública de Assistência Social, em qualquer das três esferas, responsabilidade pela gestão do Fundo de Assistência Social. E, no que importa a cada conselho, a incumbência quanto à orientação, controle e fiscalização desse gerenciamento, sendo as resoluções os instrumentos utilizados relativas à elaboração da proposta orçamentária para destinação dos recursos, dos critérios de partilha, do plano de aplicação, da execução orçamentária e financeira. (BRASIL, 1999, p. 129).

Uma das características da gestão de recursos públicos em Estados Democráticos de Direito é a transparência dos governantes na prestação de contas à sociedade quanto à destinação desses recursos. Destarte, reside aí a importância dos mecanismos institucionais internos e externos de controle social. Os primeiros estão voltados à atividade de gestão pública, envolvem os conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos. Os outros encampam organizações da sociedade civil, o Ministério Público e a mídia.

Outra característica basilar é que a Administração Pública deve estar sob o controle da lei, garantindo o uso adequado dos recursos da comunidade no atendimento das demandas sociais, haja vista a principiologia insculpida na Constituição Federal que informa o exercício da atividade pública, qual seja: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. (BRASIL, 2009).

É de se observar que referidos princípios tem a capacidade de particularizar o Direito Administrativo, que se ocupa da Administração Pública e, nesse particular, além da principiologia constitucional há também princípios doutrinários que orientam a condução da atividade pública, como o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e o da continuidade da prestação dos serviços, por exemplo.

Também no sentido do cumprimento da estrita legalidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei n. Lei n. 4.320 veio a regulamentar as disposições constitucionais referentes às finanças públicas. (BRASIL, 1964).

Nesse cenário, destaca-se, ainda, a importância que reveste a participação social, eis que assume caráter decisivo à medida que as políticas públicas reclamam por acompanhamento gerencial e controle. Justamente em face dessa necessidade foi que o legislador constituinte atribuiu aos conselhos paritários atuar junto às áreas de saúde, infância e adolescência, por exemplo. (BRASIL, 2009).

Com relação aos instrumentos de gestão, tais se caracterizam como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do SUAS nas três esferas de governo. Esses instrumentos têm como parâmetro o diagnóstico e os eixos de proteção social básica e especial, que são: Plano de Assistência Social; Orçamento; Monitoramento; Avaliação e Gestão da Informação; e Relatório Anual de Gestão. (BRASIL, 2004).

Com base no exposto, pode-se dizer que o conhecimento do orçamento e dos recursos financeiros disponíveis para a Assistência Social é requisito fundamental no processo do diagnóstico social efetuado pelos conselhos.

Nesse norte, identificar a capacidade de cobertura das ações inicialmente poderá auxiliar na análise universal do atendimento que será prestado à população. Não obstante, isso implica conhecer a lei orçamentária do município, a receita pública, as despesas do município e a projeção do impacto que irá causar no orçamento a Assistência Social. A importância desse processo está no fato de se poder compreender e abstrair, com relativa precisão, o percentual ou montante que deverá constar da dotação orçamentária no Plano Municipal de Assistência Social (do planejamento à execução) e destinado à Assistência Social.

De outro lado, sabe-se que os instrumentos para operacionalizar o processo acima descrito são reuniões sistemáticas, assessoria específica, conhecimento de experiências e da paisagem social do município.

O anseio popular de participar das decisões coletivas é crescente em alguns setores da sociedade. No entanto, nem sempre essa participação se efetiva, seja por que há resistência de agentes políticos, seja porque parte desses segmentos sociais ainda não se capacitou e, portanto, desconhece os meios legais e políticos de fazê-lo.

Contudo, o que se observa junto à realidade empírica é que, mesmo havendo o imperativo constitucional e também da lei orgânica municipal, há uma tendência de o poder local resistir às iniciativas de participação popular nas decisões do poder público e isso faz comprometer a democratização das informações, assim como a própria gestão da coisa pública.

Na qualidade de diploma legal, o orçamento é lei e, portanto, um documento público que, segundo a principiologia constitucional, carece de publicidade. Não pode ser uma caixa preta com informações sigilosas ou secretas. Também não pode ser conduzido conforme o gosto de quem decide ou está responsável por sua elaboração e execução.

O orçamento é público pela natureza do seu próprio conteúdo. É público porque trata de despesas que se destinam a suprir necessidades de gestão administrativa pública. É público, ainda, por conta das receitas originadas junto ao erário que, ao seu turno, é público. Em última análise, também é porque elaborado e aprovado em espaço público. Destarte, para surtir efeito e vigorar com força legal é carece de publicidade para que todos os cidadãos possam ter conhecimento do seu conteúdo.

O desvelar desse processo orçamentário envolve uma série de prazos a serem cumpridos, tanto pelo Executivo municipal e estadual, quanto pelo legislativo dessas duas esferas. Semelhante modo, também envolve abertura à ampla, geral e irrestrita participação de todos os segmentos sociais.

Entretanto, mesmo sabendo-se que citados prazos devem ser estabelecidos de forma a permitir a participação popular, não são raros os casos em que servem de instrumento obstaculizador para limitar e dificultar essa participação.

Mesmo quando não utilizado devidamente, o orçamento é um instrumento político, sendo que em tais circunstâncias se conservam situações de privilégio de determinados grupos ou se formalizam aplicações indevidas e ineficazes dos recursos nele alocados.

Não obstante, o orçamento público também é instrumento político porque pode ser utilizado pela sociedade para definir e exigir onde e como os recursos devem ser aplicados. Porquanto deve conter prioridades previamente firmadas em decisões e estabelecidas a partir dos limites da receita e das políticas elaboradas para satisfazer as necessidades da população.

Para alguns, a lei orçamentária é apenas um instrumento formal, de caráter autorizativo que dá permissão ao governo para fazer certas despesas em face da disponibilidade de recursos. Mas, havendo recursos, determina o Decreto-Lei 201/67, inc. VI do art. 4º (BRASIL, 1967) que o previsto deve ser realizado, posto que, havendo descumprimento considera-se infração político-administrativa que sujeita o Executivo municipal à cassação do mandato. Também preceitua referido dispositivo (inciso VI) que, igualmente, é infração político-administrativa deixar de apresentar ao Legislativo municipal, em forma regular e no tempo devido, a proposta orçamentária. (BRASIL, 1967)

O financiamento da política pública de Assistência Social é detalhado no processo de planejamento, por meio do orçamento plurianual e anual, que expressam a projeção de receitas e autorizam os limites de gastos com projetos e atividades propostas pelo órgão gestor e aprovados pelos conselhos. Assim sendo, cumpre sejam elaborados com base na legislação vigente, nos princípios e instrumentos orçamentários e na instituição de Fundos de Assistência Social, na forma preconizada pela LOAS (BRASIL, 1993) e pela Lei n. 4.320/64 (BRASIL, 2005), que inovou ao consagrar os princípios de planejamento, de orçamento e de controle, eis que estabeleceu novas técnicas orçamentárias visando eficácia para os gastos públicos.

Conforme se observa do acima articulado, a aprovação da LRF apresenta dispositivos que fizeram incorporar aos costumes político-administrativos a preocupação dos administradores públicos municipais com os limites de gastos. Isso se torna claro à medida que se percebe que através da Administração Pública o Estado dispõe dos elementos capazes de contribuir à implementação das prioridades de governo, desenvolver o controle social e efetivar os instrumentos de gestão pública.

A respeito desse assunto, importa trazer à colação os seguintes dispositivos constitucionais:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Artigo 71. O controle externo, no cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

[...]

Artigo 74. Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada, sistema de controle interno [...]. (BRASIL, 2009).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem vigência anual, durante o exercício e a partir do que nele foi estabelecido junto ao PPA, define metas e prioridades para o ano seguinte. Define, ainda, regras sobre mudanças nas leis de impostos, finanças e pessoal, e estabelece orientações relativas à elaboração do orçamento anual. (BRASIL, 2009).

Não havendo lei que regule a participação da sociedade civil na elaboração do orçamento público é mister que se criem meios para efetivá-la, pelo menos para aquele ano de vigência da LDO. (BRASIL, 2009). Desse modo, das possíveis ações a serem promovidas para a concretização orçamentária constam as audiências públicas, o recebimento de propostas de entidades e a criação de fóruns de debate.

Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento propriamente dito. Trata-se da previsão de todas as receitas e autorização das despesas públicas apresentadas de forma padronizada e com algumas classificações. (BRASIL, 2009).

Define as fontes de receitas e detalha as despesas por órgão de governo e pela função do Ente Público, sendo que tais são expressas em valores numéricos. A LOA contém, ainda, programas, subprogramas, projetos e atividades que devem contemplar metas e prioridades determinadas na LDO com recursos necessários para o seu cumprimento.

A composição da LOA parte do orçamento fiscal que, ao seu turno, encampa os Fundos de Assistência Social, órgãos e entidades da administração direta e indireta e as funções públicas; o orçamento de investimentos estatais de empresas que o Poder Público detém maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social que congrega Políticas de Saúde, de Previdência e Assistência Social e de todas as entidades e órgãos vinculados a essas políticas. (BRASIL, 2004, p. 20).

Observe-se que, mesmo considerando a vontade do legislador e o espírito da lei, o corpo redacional do diploma em exame, particularmente as classificações anteriormente citadas, torna difícil tanto a leitura quanto a compreensão desse instrumento.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE TUBARÃO: CONTRIBUIÇÕES DO CONSELHO NA CONSTRUÇÃO DA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA DE GESTÃO

Este capítulo visa responder a questão norteadora do estudo, com base no atingimento do objetivo geral apresentado na introdução, cuja diretriz persegue o sentido de conhecer a visão que os conselheiros possuem acerca do Conselho Municipal de Assistência Social, este entendido como espaço público de participação política e construção da gestão democrática e participativa da Política Nacional de Assistência Social. Porquanto, tem a finalidade de mostrar o contexto em que se inscreve a política pública de Assistência Social no município de Tubarão a partir de análise do contraste entre os dados coletados e a literatura revisada e também de observação à realidade empírica construída a partir da experiência profissional da pesquisadora.

Nesse caminho, consoante exame documental, visa entabular a visão e a contribuição dos conselheiros no tocante à gestão da política de assistência do município. Busca descrever a participação desses cidadãos pela forma de gestão que empregam à Política Pública de Assistência Social do município. E, através de análise qualitativa, objetiva comunicar sobre a percepção que os conselheiros tem acerca das possibilidades e limites particulares ao CMAS.

Destarte, traz à luz correlações significativas, destaca, por um lado, as discrepâncias e, por outro, os pontos de confluência. Desse modo, visa compreender a realidade investigada buscando, o mais fielmente possível, mostrá-la como se apresenta ao observador sem a intervenção da pesquisadora.

3.1 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

Construído conforme preceituam os teóricos que se dedicam à pesquisa qualitativa (LÜDKE, et al., 1986; TRIVIÑOS, 1992; BODGAN; BICKLEN, 1994; MINAYO, 1994, 2000; PATRÍCIO, 1996, 1999), este capítulo também envolve o regramento típico de estudo documental. No primeiro caso, apresentam-se as

categorias de análise que emergiram do discurso dos seis atores sociais participantes do estudo, todos Conselheiros do CMAS local, sendo três representantes governamentais e três não-governamentais convidados a participar do estudo (apêndice A), aos quais foi solicitada permissão para gravar a fala de cada qual que, em média, durou 30 minutos.

Note-se que referidas categorias figuram como resultado de entrevista semi-estruturada, de feição exploratória, aplicada a referidos sujeitos, todas realizadas na primeira quinzena de dezembro de 2009, cujo produto é a análise da percepção dos conselheiros do CMAS de Tubarão.

Dentro desse contexto, importa destacar que o critério utilizado para selecionar o conjunto de conselheiros participantes do estudo tomou como base duas questões concorrentes. A primeira decorre do fato de ter-se optado por trabalhar com o fenômeno da saturação, o qual implica em encerrar a análise das respostas a partir do momento em que as mesmas forem se sobrepondo por repetição, segundo o discurso dos questionados.

A bem da ordem metodológica, a opção pela pesquisa qualitativa é justificada pelo fato dessa forma de abordagem contemplar, entre suas particularidades, a valorização da subjetividade humana, condição imprescindível para o alcance dos objetivos deste estudo.

No segundo caso, a caracterização de pesquisa documental decorre de análise a atas e resoluções expedidas pelo CMAS de Tubarão produzidas no período 2008-2009, cuja produção documental durante o exercício de 2008 resultou de 11 reuniões ordinárias e 15 reuniões extraordinárias sendo que desses encontros resultaram, 01 declaração, 06 resoluções e 1 parecer. Durante o ano de 2009, 01 declaração e 12 resoluções e 22 reuniões extraordinárias e 11 atas. Não obstante, também foram produzidos ofícios e cartas, estes excluídos do exame. Do referido acervo, foram selecionadas para análise, amostragem aleatória, 13 atas, 05 resoluções, 01 carta recomendatória e 01 edital de convocação.

Ainda, acerca da produção documental do CMAS, cumpre notificar, embora façam parte do acervo documental do CMAS, não fazem parte do estudo correspondências externas destinadas ao Conselho tubaronense.

Noutro passo, a estrutura geral deste capítulo também encampa reflexões teóricas acerca das seguintes categorias: política pública, PNAS, CMAS, SUAS, NOB, financiamento da Assistência Social, orçamento público e controle social e

participação. Não obstante, nesse articulado também se apresenta análise conjuntural, destacando-se as competências do CMAS junto à rede socioassistencial do município.

Nessa trilha, trabalham-se, ainda, a análise do espaço público de gestão democrática municipal, mediante acompanhamento às reuniões do CMAS realizadas no período em questão, conforme pode ser adiante observado.

3.2 DESCREVENDO O CONTEXTO, A COMPETÊNCIA LEGAL E A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA DO CONSELHO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A Assistência Social no município e sua rede de serviços socioassistenciais tem o condão de revelar o diagnóstico de suas ações e da forma de gestão conforme a classificação dos serviços de proteção social nas modalidades básica e especial e observação aos níveis de complexidade do atendimento conforme preconiza o SUAS.

O trabalho em rede propõe que as decisões políticas sejam tomadas pelo Poder Público articulado com a sociedade civil, senão, note-se:

À construção de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para a sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, Ogs e, Ou, ONGs, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos. (BRASIL, 2004, p. 41).

O Novo Sistema, decorrente das novidades introduzidas pela Constituição “Cidadã” envolve a rede de entidades assistenciais não-governamentais que executa ações com recursos públicos e deve estar inscrita junto aos conselhos municipais.

Trata-se de sistema que possibilita articulação tanto pelo viés vertical quanto pelo horizontal entre as instâncias envolvidas. Vertical porque prevê uma necessária interação entre as secretarias, conselhos, plano e fundos pertinentes às três esferas e destas com organizações da sociedade civil.

Horizontal porque em cada esfera os planos devem ser elaborados pelo governo, mas devem ser apresentados, discutidos e aprovados com a participação popular entendida por usuários, trabalhadores e prestadores de serviços com representação junto aos conselhos.

Observa-se junto à realidade local que o município de Tubarão conta com uma rede de proteção e inclusão social que deve funcionar interligada para prestar, prontamente, os serviços à população destinatária. Destarte, o CMAS foi criado conforme necessidades constadas na Política Municipal de Assistência Social, cuja referência é a PNAS (BRASIL, 2004), a LOAS (BRASIL, 1993) e NOB/SUAS/2005. (BRASIL, 2004).

Com a aprovação da PNAS (BRASIL, 2004), o município de Tubarão, em 2005, pleiteou o nível de gestão plena do SUAS. (BRASIL, 2006). A partir daí passou a empreender esforços no sentido de implantar, implementar e reordenar ações diretivas para a concretização do SUAS, conforme deliberado na IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003.

Com isso, o município se tornou apto para acessar recursos federais não apenas na perspectiva de associar gestão e financiamento ao novo reordenamento da política de Assistência Social, mas também na expectativa de promover efetividade a suas ações.

Cabe ao órgão responsável pela coordenação da política pública de Assistência Social, em cada esfera de governo, responsabilidade quanto à gestão do respectivo fundo. (BRASIL, 2001).

Já ao respectivo conselho, consoante determina a LOAS (BRASIL, 2001) cumpre orientar, controlar e fiscalizar esse gerenciamento através de resoluções à elaboração da proposta orçamentária que trata a destinação dos recursos, para os critérios de partilha, plano de aplicação e execução orçamentária e financeira.

Quanto à integração de recursos, serviços e ações Guimarães (2002) observa o caráter basilar dessa integração para que uma rede de atendimento se efetive. Segundo esse autor, referida integração deverá abranger três esferas: entre as entidades assistenciais, órgãos públicos e a própria comunidade. E, para tanto, deverá contar com um canal de comunicação eficiente e que seja mediador nesse processo de integração. (GUIMARÃES, 2002).

Existem, atualmente, 78 entidades assistenciais cadastradas junto ao CMAS local, sendo que dessas apenas 25 são constituídas legalmente no Conselho.

É dessas entidades que se constitui a representação popular da sociedade tubaronense nos conselhos municipais que, ao seu turno, são organizados de modo a permitir a divisão de tarefas entre sete comissões permanentes de trabalho. Existe, também, a comissão interdisciplinar, formada por representantes dos cinco

Conselhos Municipais, que são: CMAS, Conselho Municipal Anti-Droga (COMAD), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COMUDE).

A gestão do CMAS, conforme preconiza a Lei n. 2.683/02 (TUBARÃO, 2002), ocorre de forma rotativa e se efetiva através das funções da diretoria do CMAS, entendidas como presidente, vice-presidente e secretaria. Os representantes da sociedade civil (entidades não-governamentais) e os representantes do governo se revezam para ocupar os cargos. Assim sendo, a cada dois anos é modificada a presidência do Conselho. Destarte, ciclicamente ao sair um presidente da esfera não-governamental, assume um conselheiro da área governamental e, na próxima gestão, outro da área não-governamental. Observe-se, todo ex-presidente tem direito a uma recondução no cargo.

Note-se que, pela estrutura adotada, às referidas comissões importa responsabilidade pelo planejamento de ações para análise documental dos serviços e orientação às entidades assistenciais que atuam no município.

O CMAS, dentre as múltiplas atribuições, tem como função principal exercer localmente o controle da operacionalização da política pública social na área da Assistência Social.

Consoante determina a Lei n. 2.683/02 (TUBARÃO, 2002), a composição do conselho deve contar com representações dos seguintes seguimentos:

- Órgãos governamentais do Poder Executivo, responsáveis pela implementação das políticas sociais.
- Órgãos não-governamentais, escolhidos em fóruns próprios e convocados especialmente para esse fim.
- Usuários ou representações de usuários que congreguem e defendam os interesses dos segmentos previstos na Lei Orgânica da Assistência Social.
- Entidades e organizações de Assistência Social que prestem, sem fins lucrativos, atendimento assistencial específico ou assessoramento a beneficiários encampados pela Lei.
- Entidades e organizações de trabalhadores do setor das categorias profissionais que tem como área de atuação a Assistência Social.

As ações do CMAS devem ser desenvolvidas através da interação entre governo e sociedade civil, conforme preceitua o artigo 18 da LOAS. (BRASIL, 2004,

p. 45).

Depreende-se da abordagem retro que os conselhos devem exprimir a participação e a vontade popular, junto ao Estado, na gestão da coisa pública e isso deve ocorrer de tal forma que essa participação se configure num modo direto de a sociedade civil organizada, *pari passu* com a Administração Pública, fazer o controle social.

Nesse sentido, sabe-se que a participação popular é o meio de controle exercido pela sociedade civil a fim de assegurar e garantir a fruição dos direitos sociais e superar mecanismos tradicionais de controle meramente técnicos ou burocráticos.

Os espaços democráticos de deliberação e fiscalização da eficácia das políticas públicas, na forma de conselhos municipais aliados à representação dos interesses coletivos da sociedade, mostram a lógica do legislador constituinte no estabelecimento do controle popular sobre as políticas públicas. (BRASIL, 2009). Desse modo, os conselhos e as conferências se constituem em fóruns de debates públicos onde se efetiva a participação da sociedade civil.

Nessa perspectiva, observa-se da necessidade de esses espaços de participação popular se consolidar como tal em detrimento do simples cumprimento à formalidade legal. Porquanto, é mister que haja o envolvimento popular a fim de que a sociedade possa conhecer esses espaços e deles se apropriar para exercer o controle social de fato.

Com base nesses preceitos, as reuniões do CMAS de Tubarão fluem mensalmente em sessão ordinária e, extraordinariamente, sempre que se fizer necessário.

Conforme se abstrai, é imprescindível a participação popular junto às instâncias decisórias como conferências, fóruns de discussão, reuniões de conselhos. Esse mister ocorre, notadamente porque antes de qualquer órgão governamental ou entidade privada, antes de qualquer especialista ou estudioso do assunto, a sociedade civil organizada sabe o que é prioritário e realmente importante para a comunidade.

Todavia, o CMAS de Tubarão pauta suas ações na legislação federal (Constituição Federal, LOAS, NOB), em resoluções do CNAS, do CMAS e pareceres por esse emitidos. Não obstante, além das instruções normativas, do regimento interno e do plano de ação a atuação do CMAS persegue a diretriz do diploma

municipal que o instituiu, qual seja: a Lei n. 2.683/02, de 26 de novembro de 2002. (TUBARÃO, 2002).

Nesse vértice, a Lei n. 2.683/02, artigo 6º, estabelece algumas competências para o CMAS, dentre as quais, citam-se:

- deliberar sobre a política de assistência social (Plano Municipal de Assistência Social);
- definir prioridades para a consecução das ações para a captação e aplicação de recursos da Política Municipal de Assistência Social;
- Cumprir e fazer cumprir, em âmbito municipal, a Lei Orgânica da Assistência Social e toda a legislação pertinente à Assistência Social;
- Participar do planejamento integrado e orçamento do município formulando as prioridades a serem incluídas no mesmo âmbito da Assistência Social, bem como dos Programas e Projetos aprovados pelo CMAS;
- Inscrever, cadastrar e acompanhar as entidades governamentais e não-governamentais, com sede no município, que executam programas de assistência social;
- Acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais dos programas e projetos aprovados.

É interessante de se observar, nesse ponto, que se torna indispensável o resgate da força de representação popular a fim de que a sociedade civil passe a reivindicar o que é melhor para si. Contrariamente, continuarão a existir práticas clientelistas e de fins duvidosos ao invés de ações transparentes que realmente priorizem a população.

3.3 ANÁLISE DOCUMENTAL

No decorrer do ano de 2008, o CMAS tubaronense, em reunião extraordinária no mês de fevereiro, com registros assentados na ata n. 156, deliberou acerca do Projeto Família Acolhedora, que tem objetivo centrado na criança e no adolescente vítima de violência doméstica, em situação de abandono, órfã ou que se apresente em iminente situação de risco. Observa-se que as intervenções referentes carecem do amparo em determinação judicial.

De lá para cá, o Projeto Família Acolhedora avançou, porém, ainda enfrenta uma série de dificuldades no campo da mediação de conflitos intra-familiares. Principalmente porque, em tais situações é difícil alcançar concordância entre as partes pela ausência de vontade dos envolvidos para chegar a consenso.

Nesse prisma, a aceitação da proposta de que não haja alguma discordância familiar não é comum. Por conta disso, o que se percebe é a necessidade de conscientização dos atores sociais, de disseminação de informações, divulgação e capacitação das famílias que pretendam aderir ao referido Projeto.

Trata-se o Projeto de atividade institucional de iniciativa governamental a partir da qual a Secretaria Municipal de Assistência Social vem deixando sua parcela de contribuição à comunidade tubaronense. Essa contribuição se torna perceptível à medida que se observam algumas funções institucionais voltadas a efetivamente atender necessidades sociais.

Embora seja possível observar avanços a partir da implementação desse Projeto, é inegável que algumas dificuldades se façam presentes, dentre as quais, insta dizer, percebe-se a carência de adesão da comunidade local.

Nesse ponto, a comunicação social poderá contribuir com a disseminação da técnica e informações que permitam à sociedade civil absorver o propósito do Projeto e permear nas atividades práticas, cujo êxito depende, sobremaneira, dessa participação.

A participação popular é o meio de controle social, exercido pela sociedade civil, para a garantia dos direitos sociais, superando os mecanismos tradicionais de controle técnico burocrático. Os espaços democráticos de deliberação e de fiscalização da eficácia das políticas públicas, aliados a uma representação forte dos interesses gerais da sociedade, constituem a lógica do constituinte no controle popular das políticas públicas. Os Conselhos e as Conferências constituem, assim, Fóruns privilegiados, em que se efetiva essa participação.

Neste sentido, observa-se que os espaços de participação popular devem ser efetivados, e não adianta existir apenas no papel, a população deve ter conhecimento desses espaços e se apropriar, para exercer, de fato, o controle social. A população tem que participar dessas instâncias seja através das Conferências, fóruns de discussão, reunião dos Conselhos, pois ela mais do que ninguém sabe o que é prioritário para a sua comunidade.

De acordo com a ata n. 157, no decorrer do mês de março daquele mesmo ano, outra proposta importante foi deliberada durante reunião do CMAS. Trata-se da pactuação de recursos da esfera federal, o qual foi dividido em partes iguais para as cinco entidades que atuam com serviços de alta complexidade, sendo que isso demonstra atenção às prerrogativas do SUAS. (BRASIL, 2006).

A respeito desse tema, notifica-se que citada pactuação foi provada por todos os conselheiros presentes e resultou Resolução deliberando a favor da consolidação do pacto.

A ata n. 159, de março 2008, informa que, através de ofício, a Fundação Joana de Angelis comunicou o encerramento, por falta de recursos, do Programa Lar Recanto da Esperança que atendia crianças de zero a seis anos de idade.

Segundo essa ata foi apresentado o Plano de Ação publicado em página do SUAS/WEB e encaminhado para o co-financiamento do governo federal das ações do município, com previsão de atendimento físico e financiamento até o esgotamento do recurso executivo ou data prevista para encerramento.

Resultou da reunião lavrada naquela ata a Resolução de aprovação do referido Plano, com garantia de repasse e parecer de avaliação do mesmo para validação do Ministério de Desenvolvimento Federal.

Também ocorreu a aprovação do Plano de Ação da Assistência Social, para que o município se habilitasse ao Termo de Gestão Plena do Sistema Municipal de Assistência Social (SMAS). O Termo foi devidamente apreciado em seção plenária e unanimemente aprovado pelos conselheiros. Sendo que, a partir de então, o município passou a contar com o co-financiamento dos serviços de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), com recursos Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), em conformidade aos critérios de partilha pactuados pela Comissão Intergestora Bipartite de Santa Catarina (CIB-SC), insculpidos nas Resoluções 01 e 02 que definiram o custeio dos serviços de média complexidade.

Nesse íterim, através da Secretaria de Assistência Social, ocorreu a adesão do CMAS ao Projeto de Capacitação para Técnicos e Gestores da Rede Socioassistencial inscritos no CMAS.

Note-se que referida adesão demonstra a preocupação daquela Secretaria para que o município tenha uma rede de atendimento capacitada.

O município, de acordo com a SUAS, implementou dois Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são a porta de entrada para atender as famílias em situação de risco social. O CRAS tem abrangência relativa ao território das comunidades com elevada vulnerabilidade social e econômica junto às quais foi desenvolvido o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

Outra atividade de controle social deliberada pelos CMAS foi a criação da comissão do Programa Bolsa Família, cuja exigência parte do governo federal. Essa comissão se reúne e participa ativamente acompanhando as ações do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família, sendo que os relatórios referentes ficam registrados em atas das reuniões do conselho.

A referida comissão efetua visitas, reuniões e participa ativamente, sendo que dessas atividades faz gerar documentos de acompanhamento das condicionalidades exigidas pelo Programa retrocitado. Decorre que o resultado dessas ações é levado aos conselheiros para aprovação e ciência do CMAS.

Por sua vez, o CMAS deliberou a respeito, aprovando o Programa. Ademais, as informações pertinentes a cada ação ficam registradas em ata e sob custódia da Secretaria executiva do Conselho municipal de Tubarão, para disponibilização da informação a quaisquer cidadãos interessados.

O Conselho Nacional de Assistência Social convocou o CMAS para o exercício de 2009 para promover a VII Conferência Municipal de Assistência Social e tratar a respeito do tema controle social.

A respeito das deliberações retro apontadas, pode-se destacar que o CMAS vem apresentando resultados pertinentes relativos à sua atuação, notadamente por conta do cumprimento da legislação que rege a gestão da coisa pública aos encargos da Assistência Social, bem como à regularidade com que vem exercendo o controle social tanto no que diz respeito à condução da política pública quanto no que se refere à gestão do processo e dos recursos destinados para suprir a demanda.

No que se refere à convocação para a VII Conferência Municipal de Assistência Social, após leitura, foi elaborado um cronograma de atividades para que se desdobrassem os encaminhamentos necessários à realização do referido evento.

Refere a ata n. 161, de maio de 2008, ter ocorrido explanação acerca do Programa Bolsa Família (PBF), seus critérios e condicionalidades. Trata-se de 1.699 famílias cadastradas. Porquanto, foi elaborado plano de trabalho, conforme Normativa MDS 01, sendo as ações planejadas para até o final de 2008.

Analisando o conteúdo da ata n. 161, percebe-se que o PBF vem progredindo paulatinamente sob o acompanhamento da Comissão referente, que desenvolveu projeto para manter atualizada a base de dados do Programa que, por extensão,

envolveu recadastramento das famílias e toda uma série de atividades procedimentais para assegurar a continuidade e o êxito desse Programa.

Houve discussão acerca do encerramento, por falta de verba, dos programas Abrigo, da Fundação Joana De Angelis.

Quanto ao encerramento das atividades do Programa Lar Recanto da Esperança desenvolvido pela Fundação Joana De Angelis, a análise documental permite dizer que a instituição não se organizou em relação à documentação para pleitear inscrição orçamentária. Por conta disso, em vista de o repasse de verbas seguir estritamente o planejamento municipal, o CMAS se viu impossibilitado de atender, de imediato, as necessidades desse Programa.

Foi sugerido à direção da Fundação Joana De Angelis o preparo da entrega desses documentos em tempo hábil para apreciação da Comissão de Análise.

Extraiu-se da ata n. 166, de outubro de 2008, notificação sobre a realização da VII Conferência, Nacional, Estadual e Municipal de 2009 versando sobre controle social, com recomendação para a previsão orçamentária de recursos para 2009 do Fundo Municipal de Assistência Social.

As seis entidades que trabalham com alta complexidade repactuaram os recursos e comunicaram que o Projeto Família Acolhedora está em fase de divulgação para buscar adesão de famílias ao projeto.

Do conteúdo documental, percebe-se que os encaminhamentos para a VII Conferência transcorreram de forma regular quanto ao envolvimento das lideranças, divulgação da conferência e evolução do cronograma das atividades previstas.

No tocante à repactuação é interessante de se observar que, por conta do encerramento Programa Lar Recanto da Esperança e de outro programa que também enfrentou dificuldades relativas à apresentação e apreciação do projeto, o rateio dos recursos teve de ser revisto e acordado entre as quatro entidades que estavam habilitadas para acessar os recursos do fundo.

A ata n. 167, de novembro de 2008, mostra que, através de ofício, a entidade Joana De Angelis apresentou o Projeto Esporte na Educação Infantil, referente à construção de cobertura para quadra de esporte no valor de R\$ 71.747,00, sendo que a TRACTEBEL se comprometeu com a doação de R\$ 20.000,00, o referido Projeto foi para a Comissão de Análise para estudo.

Também por ofício, o Lar da Menina expôs projeto para angariar os recursos através do FIA visando a aquisição de mesas, cadeiras, e armários para as salas de

aula, o qual foi encaminhado para apreciação da Comissão de Análise do Conselho.

Semelhante modo, a Comissão do Bem-Estar do Menor de Tubarão (COMBEMTU), abordou sobre o Projeto Menor Aprendiz da Caixa Econômica, que também recebeu o mesmo destino dos dois projetos retro.

Igualmente, a Associação Edson Filho (AEF) evidenciou projeto para aquisição de um terreno e construção de sede própria, o qual foi revogado.

Constata-se que a atuação do Conselho tende ao cumprimento de suas competências, conforme exemplifica a destinação das correspondências supra elencadas, através das quais três entidades apresentaram projetos para a aquisição de recursos, sendo dois deles aprovados e um que, mesmo revogado, também foi encaminhado à Comissão de Análise.

Conforme os assentos da ata n. 169, de março de 2009, a pauta do dia envolveu a renovação de inscrições das entidades Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e Renovação do Abrigo dos Velhinhos, com questionários MDS, respondidos pelos conselheiros da comissão do PBF para análise. Folha de pagamento dos beneficiários do PBF referente a março de 2009. Relatório mensal de atendimento das Creches do município referente ao mês dezembro de 2008.

Foi produzida a Resolução n. 0001/09, dispondo sobre a destinação de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social repassados para o Fundo Municipal referente. Esses recursos foram destinados às entidades Abrigo dos Velhinhos e COMBEMTU, cujos projetos já estavam devidamente aprovados.

Trazendo a exame o conteúdo da ata em tela, cumpre observar que o entrelaçamento e o encadeamento lógico das atividades de competência do CMAS vem regularmente seguindo a orientação legal e normativa, haja vista as deliberações transcorrerem de modo a facilitar não só a evolução dos trabalhos, mas também a ampliação da atividade prestacional e, sobretudo, viabilizar que essa atividade caminhe para alcançar o nível de qualidade desejado.

Segundo a ata n. 170, de abril de 2009, ficou aprovado o Plano de Ação/2009 e publicado no *site* do SUAS/WEB. Desse plano resultou a Resolução n. 02/2009 aprovando o Plano de Ação 2009.

Foi feita a leitura do ofício circular 07/2009 da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação determinando para reunião a fim de organizar as conferências municipais de Assistência Social, tendo como tema a participação e controle social no SUAS.

Como resultado do Plano de Ação 2009, cita-se que o trâmite protocolar foi devidamente seguido envolvendo após a resolução aprovando, parecer a respeito do conteúdo aprovado e publicidade dos atos para posterior devolução ao sistema SUAS/WEB a fim de obter validação do objeto.

Conforme se constata de abordagem feita alhures, o CMAS vem perseguindo a diretriz de suas atividades, sendo que no caso da conferência acima citada, todas as determinações superiores foram seguidas e a organização do evento foi trabalhada consoante orientações da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação.

A ata n. 172, de junho de 2009, refere sobre leitura para aprovação do Regimento Interno da VII Conferência Municipal de Assistência Social envolvendo o CMAS e a Secretaria Municipal de Assistência Social, cujo resultado das reuniões de pré-conferência envolveram avanços nos seguintes sub-temas:

(1) Processo Histórico da Participação Popular no País: nossa cidade e territórios em movimento.

(3) Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS: uma construção inadiável.

(4) Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha.

(5) Bases para Garantia do Financiamento da Assistência Social: a justiça tributária que queremos.

(6) Democratização da Gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental.

(7) Entidades de Assistência Social e o Vínculo SUAS: controle Social, participação popular e gestão interna.

(8) O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários: bases para uma atuação democrática e participativo.

Como resultados destacam-se:

Proposta para implementação da NOB-RH capacitação continuada, profissionalização para prestar serviços, valorização técnica partilhando conhecimento com os outros técnicos da rede.

O sub-tema de menor avanço foi o 08 para ser trabalhado na VII Conferência. Sendo que os sub-temas 01, 02, 03, 04 05, 06, foram trabalhados com equipes de técnicos e com usuários, bem como com todas as entidades inscritas no Conselho

municipal numa pré-conferência, durante a qual esses sub-temas foram abordados e analisados, sendo que relatórios das respectivas equipes foram apresentados posteriormente à VII Conferência. Sendo que o sub-tema de maior avanço foi o de número 07, o qual também foi trabalhado na VII conferência Municipal de Tubarão.

Consoante indica a ata n. 177, de setembro de 2009, foi elaborado o Edital de Convocação para Eleição do CMAS e Carta Recomendatória considerando que a Lei n. 2.683/2002 seja revista e alterada, e que o mandato dos Conselheiros da gestão 2007-2009 seja prorrogado até 31/12/2010, para que a eleição da próxima gestão seja efetuada com base no novo Regimento Interno e encerrada com ano fiscal.

A Resolução n. 11/2009 encaminhou para que se dessem publicidade à instituição da comissão para realizar a revisão da Lei 2.683/2002 e apresentar propostas do Regimento Interno do CMAS.

A ata n. 179, de novembro de 2009, Apresentou-se material dos CRAS referente à adesão e pactuação de metas do Projovem Adolescente.

Resolução 012/2009 – o Conselho aprovou a pactuação do município ao Programa Projovem Adolescente.

Formou-se a comissão para elaborar o edital de chamada das entidades não-governamentais para eleição do CMAS, biênio 2010/2011.

Aprovou-se a reunião do fórum próprio das entidades para a escolha dos novos Conselheiros não-governamentais.

Conforme vem sendo observado, a regularidade com que o CMAS vem cumprindo o seu papel junto à sociedade local autoriza inferir que, a exemplo do conteúdo registrado nessa ata, os programas implementados pelas entidades inscritas no Conselho correm, fielmente, o trâmite protocolar de modo que isso permita com que os Conselheiros dêem vistas aos projetos apresentados e, cientes de cada situação particular, delirem para que os encaminhamentos necessários sejam levados a termo.

Em reunião extraordinária para formação da Diretoria, a ata n. 181, de dezembro de 2009, mostra que foi feita a leitura da relação nominal para o biênio 2010-2012 homologada pelo Executivo Municipal no ofício 01/09, dessa relação constam os Conselheiros titulares e suplentes escolhidos no fórum das entidades inscritas no CMAS. Sendo que após elencar os nomes dos representantes, a plenária elegeu como presidente um representante da área governamental e o vice

da não-governamental e o Secretário da área governamental.

3.4 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Em igual número, os entrevistados representam, de um lado, as instituições não-governamentais, e de outro, representantes da situação governamental vigente. São mulheres, cidadãs capazes e em exercício pleno dos direitos civis, apresentam formação e experiência diversificada na área da Saúde, da Assistência Social e outras em voluntariado. Dessas, algumas representantes governamentais atuam no campo desde a extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA) e acompanharam a formação e estruturação do CMAS de Tubarão; receberam capacitação para atuar na área, participaram de fóruns, conferências municipais, estaduais e nacionais e cursos promovidos pela Secretaria de Assistência Social (SAS). Da área não-governamental, uma Conselheira se dedica à Assistência Social desde 1964. Como também foi relatada a participação em instituição religiosa cujo objetivo é Assistência Social.

Desses Conselheiros há também relato de participação em ONG de Assistência Social ao menor no município de Caçador (SC), de trabalho com mulheres e idosas, de presidência em CMAS de outros municípios, como Capivari de Baixo, São Martinho e Rio Fortuna.

Houve, ainda, relato de atuação junto ao setor da habitação e na de formação de associações de bairro, participação de intervenções junto às comunidades de Congonhas, Mato Alto e São Martinho, no serviço de Plantão Social, central de atendimento individualizado, desenvolvimento atividades em programas sociais, nos setores de planejamento e coordenação. E, por derradeiro, atuação na coordenação de trabalhos, programas e serviços da Secretaria de Assistência Social.

3.5 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS SUJEITOS DO ESTUDO

Observe-se que, todas as falas que, abaixo, seguem destacadas, metodologicamente estão dispostas de modo a se diferenciar os interesses a que cada Conselheira representa. Desse modo, importa dizer que, seqüencial e

ciclicamente, o encadeamento dos discursos obedece a seguinte ordem para todas as questões: os primeiros discursos (parágrafos) pertencem à área não-governamental; os últimos representam os interesses da situação.

No entanto, observe-se, ainda, que nem todas as falas são citadas ou analisadas, particularmente, no primeiro caso, por conta do fenômeno da saturação anteriormente mencionado; no segundo, por conta da relevância do conteúdo esse ou aquele discurso pode entrar em linha de análise ou dela ser excluído.

Questionados a respeito de como ocorreu a escolha de cada qual para compor o CMAS de Tubarão, os atores sociais relataram o seguinte:

Foi por indicação da diretoria da instituição.

Por votação através de fórum próprio.

Por indicação da instituição.

Por indicação da gestora da Assistência Social.

Por indicação da Secretaria de Saúde

Por indicação do gestor da Assistência Social

Tendo em conta as respostas emitidas, percebem-se das mesmas que os atores sociais confluíram no sentido de terem sido indicados pela entidade de origem, sendo que apenas um participante do estudo relatou ter sido escolhido para atuar no CMAS através de fórum próprio.

É possível abstrair do conteúdo dos discursos acima que a idéia basilar quanto à participação popular na escolha de seus representantes às instâncias decisórias está sensivelmente comprometida em sua base, principalmente se for lavado em conta que a orientação legal e normativa aponta no sentido de evento próprio para que se façam referida escolha.

Corrobora esse entendimento os dispositivos implementados no parágrafo do art. 8º da Lei n. 2.683/2002 (TUBARÃO, 2002), quais sejam:

Os Conselheiros Titulares e Suplentes não governamentais serão escolhidos bienalmente em fórum próprio, por maioria simples, convocado pelo Presidente do Conselho, obedecidos os princípios gerais de escolha que deverão constar no Regimento Interno a ser aprovado pelo CMAS.

Parágrafo Único - As entidades que farão parte do Conselho deverão escolher em foro próprio seu conselheiro e comunicar, via ofício, o Poder Executivo para que o mesmo efetive a nomeação através de Decreto.

É de se ter em conta que o contraste entre a realidade observada e a orientação legal mostra que ambas as categorias de análise caminham em direção

opostas, haja vista a indicação de conselheiros prevalecer em detrimento da votação através de fórum próprio.

Boschetti (2003, p. 145-146) corrobora o entendimento acima a partir do seguinte ensinamento:

As representações do Estado e da sociedade civil trazem para o centro desse espaço de articulação e negociação interesses distintos, e por vezes antagônicos. Muitas vezes os sujeitos que os representam falam diferentes “linguagens”, o que dificulta e impede a realização de avanços nas pautas discutidas em torno da política. No entanto, ao entender o Estado e a sociedade como espaços contraditórios, não homogêneos, onde as forças sociais podem tecer e constituir teias de relações que fortalecem os interesses dos trabalhadores, os Conselhos, e também as Conferências de Assistência Social, constituem possibilidades concretas de defesa de direitos. Como espaço de articulação de forças e interesses, o Conselho permite que a sociedade civil, assim como o governo, nele representado, tenha voz e voto nos momentos de negociação das diversas demandas.

Diferentemente dos demais conjuntos de respostas, o bloco de discursos abaixo apresenta número de falas superior ao de Conselheiras entrevistadas. Isso ocorre pelo fato de algumas pesquisadas terem proferido respostas aquém do questionado, sendo que a relevância do conteúdo mostrado por cada qual não autoriza desprezá-lo.

Contudo, as falas podem ser identificadas em função de as respostas abrangentes pertencerem às Conselheiras da área não-governamental, conquanto, nesse conjunto de discursos, as três últimas falas representam a percepção das Representantes da situação.

Desse modo, solicitados a indicar o conhecimento que possuem sobre o que é ser um Conselheiro de Assistência Social, como também sobre a importância e as atribuições do cargo, os sujeitos da pesquisa responderam:

Tenho o conhecimento de minha atribuição e sobre a importância de um conselheiro. O que nos falta é ter coragem de se envolver realmente e não deixar sermos conduzidos.

Fomos capacitadas quando a lei estabeleceu a necessidade dos conselhos, o que envolveu a participação em fóruns, conferências municipais, estaduais, nacionais e muitos cursos.

O conhecimento do que é ser um conselheiro da Assistência Social está diretamente relacionado à própria implantação do SUAS, à Constituição Federal de 1988 e à LOAS, instituída e regulamentada pela Política em 2004 e 2005.

Depende do entendimento e da responsabilidade que o conselheiro tem para compor essa instância. É o conselho que vai atestar se essa política está sendo gerenciada de forma ideal.

Vejo muito comodismo da parte dos conselheiros, justamente porque muitos conselheiros são indicados e passam idéia de pensar assim: “vou sair da minha instituição, então vou ficar livre”.

Nem todos os que compõem o Conselho sabem de sua responsabilidade à gestão da Política de Assistência Social.

É papel dos conselheiros terem o entendimento de que compõe Conselho é quem exerce o controle social. E os conselheiros tem autonomia para decidir se sim ou se não, analisar para aprovação relacionando esse modelo à Política da Assistência Social.

A maioria dos que compõe a plenária e os conselheiros acabam sendo inocentes úteis.

Se tomarmos a, plenária veremos que os projetos e as prestações contas são aprovados e isso passa a ser controle social.

Em geral, as pessoas tem uma dinâmica de submeter aos gestores por conta da dependência das instituições para não perder recursos ou para se manter nas relações políticas do município.

Eu não entendo como a maioria não percebe ou não tem entendimento dessa instância de controle necessário.

Os governamentais são indicados pelo órgão gestor e para não contrariar os princípios morais do órgão acabam votando ou concordando com que o gestor propõe.

Os conselheiros da área não-governamental são a força da sociedade civil na gestão do controle social.

Eu penso que eles não percebem a responsabilidade da força que teriam enquanto representantes, com participação efetiva e contínua.

Ser conselheiro requer conhecimento teórico e prático necessário à construção de deliberações convenientes, como direito ao visto na participação direta do processo decisório da política pública.

Constata-se nas respostas acima que cada Conselheiro relaciona os itens pertinentes ao questionamento de modo diferente, ou seja, mostra a percepção que tem acerca do objeto questionado. Porquanto, decorrem das falas de ambas as esferas representativas algumas categorias que emergiram na evolução do próprio discurso de cada Conselheiro como, por exemplo, as que revelam conhecimento acerca o objeto questionado.

Da área não-governamental segue afirmação sobre comodismo, indicação de conselheiros e a autonomia que poderiam dispor. Dessa mesma participante do estudo, corre a percepção de as plenárias cumprirem um mero ritual processualístico no qual alguns conselheiros não passam de “inocentes úteis”. Por último, essa conselheira aponta o comprometimento dos representantes governamentais com o próprio sistema vigente.

Paradoxalmente, uma entrevistada chama a atenção para o fato de os conselheiros não-governamentais não perceberem a força de representatividade que a sociedade civil possui.

Destarte, mesmo sendo perceptível que todos os entrevistados dominam o assunto, o relato dos Conselheiros mostra, paralelamente, descontentamento com a postura de outros membros do CMAS.

Nesse sentido, notadamente pelas representantes da área não-governamental, há reclamações quanto à conscientização individual do que é ser um conselheiro. Sobretudo, da força política que a área não-governamental pode exercer na condução das atividades do CMAS, conforme afirma outra Conselheira, da esfera governamental.

Também a respeito do mesmo assunto, outra entrevistada, representante de uma instituição privada, refere que o voto deixa de se fazer valer por conta do comprometimento com a gestão municipal ou com representações políticas que tem poder decisório.

De outra banda, os Conselheiros da esfera governamental argumentaram que, por questão ética, seguem orientações institucionais. A respeito desse assunto, particularmente porque foi levantada a questão ética, é de se observar a presença de uma inversão de valores, posto que, se eticamente for conduzido o processo, esse deverá ser pautado em determinação legal, sobretudo constitucional, em detrimento da vontade institucional.

Nesse ponto, cumpre observar, na qualidade de direito do cidadão e dever do Estado, a Assistência Social implementa a cidadania e se descaracteriza como mera concessão de auxílio considerada como política pública. Trata-se, portanto, de um exercício constante e necessário à viabilização da democracia dentro de um processo de construção de verdadeiros cidadãos. (COLIN; FOWLER, 1999, p. 20).

Inquiridos sobre quais os tipos de participação (reunião, comissão de trabalho, fórum, conferência, audiência pública, capacitação etc.) que tiveram como Conselheiros, os entrevistados referiram:

Já tive oportunidade de estar em quase todas.

Participação no último ano do PPA.

Reuniões, fóruns, audiências públicas, comissões de trabalho, conferências estaduais e municipais.

Participação em capacitações.

Tomando por base as respostas trazidas para análise, os atores sociais mostram uma diversificação quanto ao tipo de participação dos entrevistados. No entanto, é de se ter em conta que as categorias de análise que emergiram dos

discursos desses atores sociais, mesmo considerando o fenômeno de saturação das respostas, alguns Conselheiros mostram-se tímidos quanto à participação, posto que, enquanto alguns evidenciaram um leque diversificado de categorias, outros apresentaram apenas uma unidade.

Conforme se observa, não basta apenas a existência de legislação participativa, vez que a atuação é que irá determinar o protagonismo social e a existência do controle público pela sociedade sobre o Conselho e sobre a atividade estatal.

Quando uns se negam a participar das decisões é inevitável que a tarefa de decidir fique nas mãos de outros e essa a omissão, por conseguinte, impede que a consolidação do sistema democrático e, igualmente, impede o aprimoramento social.

O avanço da cidadania, *lato sensu*, no processo de elaboração de políticas sociais e deliberação dos conselhos depende, sobretudo, que as formas de controle público sejam dinâmicas e a sociedade civil, por sua vez, seja capaz de sustentar uma agenda propositiva de ampliação e fruição dos direitos sociais no controle das políticas públicas.

Nessa trilha, considera-se que a participação das entrevistadas de ambas as áreas demonstra engajamento no processo preparatório que gira em torno da capacitação para o gerenciamento dos meios de controle social. Desse modo, semelhantemente as duas representações mostraram efetividade quanto à presença em eventos promovidos, quer para capacitação, quer para decisão de aspectos relacionados à Assistência Social.

Ao responderem a respeito da maneira pela qual os Conselheiros podem participar das decisões e do controle das ações e recursos destinados à Assistência Sócia, o relato dos Conselheiros apontou no seguinte sentido:

Não existem ações de controle de recursos por parte do CMAS. Já vem prontinho e na última hora, só vem para os conselheiros assinarem. 'São os imprevistos' quanto à execução do orçamento. Não sabemos as audiências públicas quando se vê já passou. São noticiadas, mas com o nosso envolvimento na instituição perdemos o dia e passa batido. Não sabemos nem a+b do que está no orçamento e se perguntamos demais as pessoas já nos vêem de maneira diferente.

Os conselheiros podem participar pedindo vistas às propostas que vem à mesa. Não perder o ritmo e o encadeamento e também para não perder a dinâmica de como se processa o financiamento e as ações.

Estar presente, no orçamento e principalmente em audiências públicas. E poder estar perguntando e contribuindo. Isso só acontece se você for um conselheiro ativo e, principalmente, avaliar a própria aplicação de recurso

das entidades através de visitas ou pela apresentação da prestação de conta.

fiscalizar as aplicações inerentes a todos os programas e serviços pertinentes à Política de Assistência Social.

Nas repostas à maneira pela qual os Conselheiros podem participar das decisões e do controle das ações e recursos destinados à Assistência Social, o conjunto de respostas obtidas autoriza dizer que a percepção expressa haver conformidade parcial com o marco legal que conferiu à Assistência Social um novo desenho institucional a partir da Constituição de 1988. Esse novo traçado tem a descentralização como primazia estatal, inclui comando único em cada esfera governamental e gestão compartilhada com a sociedade civil, conforme citado no capítulo anterior.

Pelo conjunto de discursos, pode-se dizer que a percepção das entrevistadas se divide em dois blocos distintos, sendo que o primeiro envolve o discurso de uma representante da área não-governamental que diz “não existir ações de controle” e o da outra Conselheira que refere “já vem prontinho e na última hora, só vem para os conselheiros assinarem. Não sabemos nem a+b do que está no orçamento e se perguntamos demais as pessoas já nos vêm de maneira diferente”.

De outra forma, em contraste às afirmações anteriores, as Conselheiras da área governamental se mostraram imparciais e todas informaram apenas o que efetivamente conta na participação dos conselheiros, ou seja, na expressão das entrevistadas: “Os conselheiros podem participar pedindo vistas às propostas. [...] Estar presente perguntando e contribuindo [...], avaliar [...] Fiscalizar as aplicações”.

A participação dos Conselheiros não-governamentais, representantes da sociedade civil organizada, assume caráter essencial em vista de o efetivo controle social ser possível somente se a sociedade se fizer presente nos espaços públicos de decisão, especialmente porque é a partir dessa participação e das decisões tomadas que o modo e a qualidade de vida da população poderão assumir esse ou aquele caminho.

Boschet (2003, p. 78) leciona que, no âmbito do financiamento, predomina a ausência de critérios claros e transparentes que definam as fontes e o destino dos recursos decorrentes da própria inexistência de fundo específico para a área da Assistência Social. Esses fatores impedem o acompanhamento e o monitoramento tanto das formas de financiamento quanto dos montantes previstos, orçados e

executados.

Resta entendido, portanto, que a participação dos Conselheiros, na qualidade de representantes da sociedade civil organizada, assume caráter essencial em vista de o efetivo controle social ser possível somente se a sociedade se fizer presente nos espaços públicos de decisão, especialmente porque é dessa participação e das decisões que se tomarem que o modo e a qualidade de vida da população irá assumir esse ou aquele caminho. Porquanto, pode-se dizer que os resultados alcançados e a perspectiva de futuro dependem, sobremaneira, das decisões tomadas no passado. Isso remete ao entendimento de que não participar também é uma forma de decidir, assim como participar de modo superficial também o é.

Resta entendido que o poder que os representantes não-governamentais exercem somente é factível quando lhes é dada a obrigação de captar recursos na esfera privada. Significativa parcela das organizações não-governamentais (ONGs) com representatividade no CMAS gozam de credibilidade junto à iniciativa privada pelo resultado do trabalho que executam.

Em contrapartida, o que se pode observar no exame da realidade fática é que projetos destinados ao município, financiados com verba federal, são executados e deliberados sem a efetiva fiscalização do CMAS.

A esse respeito, Yasbek (2001) assevera a respeito da necessidade de mudança no modo de pensar Assistência Social. Refere esse autor que a Assistência Social não pode ser pensada isoladamente, mas como parte do composto (sistema) que forma pela estreita relação que mantém com outras políticas sociais.

Nesse aspecto, a necessidade de mudança cultural emerge para o primeiro plano sem muito esforço do observador. Senão note-se, em solo nacional, a própria raiz histórica da Assistência Social aponta para o clientelismo e, de lá para cá, perduram práticas ideológicas com força suficiente para fazer valer privilégios a determinadas camadas da população. Esse fenômeno não é local, opostamente, é comum às sociedades humanas em diferentes recortes espaciais ou temporais, conforme se depreende de Marx e Hengels (apud SILVA; MIRANDA NETTO; VEIGA et al., 1986).

Conforme se observa da prática relatada pelos Conselheiros, o *modus* empregado à gestão dos recursos destinados à Assistência Social constitui verdadeira ofensa não apenas aos postulados da democracia participativa, mas,

sobretudo, aos princípios informadores que asseguram ao Estado o *status* de Estado Democrático de Direito. Destarte, é interessante de se observar, o desrespeito a qualquer princípio significa desrespeito a todo ordenamento jurídico. e, no caso em tela, a ofensa aos princípios constitucionais se revelam, senão de outra forma, negação ao *status* anteriormente apontado.

Isso se confirma observando-se as duas últimas falas, pois, segundo a visão dessas Conselheiras da esfera governamental, o município de Tubarão vem cumprindo, à medida do possível, a sua parcela de responsabilidade no desenvolvimento, implantação e implementação de ações e, ao mesmo tempo, tem buscado criar mecanismos para atender os segmentos sociais vulnerados.

No entanto, semelhantemente ao que se tem observado em outros municípios, a prática do possível difere substancialmente da prática desejada, ou necessária. Eis que cabe à política municipal assegurar prevenção e proteção, além de promover o resgate da dimensão humana do cidadão em risco social. E o único meio legal de se consolidar essa cultura política é através da prática de ações que real e efetivamente atendam às necessidades da população.

Em atenção à pergunta sobre a maneira pela qual os conselheiros acompanham as deliberações e a execução do orçamento público voltado à Assistência Social os participantes do estudo responderam:

Só dizendo sim na votação.

Expondo razões que levem ao convencimento do conselho a mudar a decisão que não está de acordo com a lei, por interpretação diversa do seu conteúdo formal.

Está faltando a nossa participação nesse controle, a participação está deixando a desejar, as coisas não funcionam.

Muitas vezes nós não sabemos onde está sendo gasto, não há fiscalização por parte do CMAS e não conseguimos acompanhar.

Os conselheiros na sua maioria não estão por dentro do planejamento do município.

Hoje, na área da Assistência Social, falta capacitação para os conselheiros. Eu vejo a importância de eles saberem o porquê de estar ali. Vejo também que muitas pessoas das instituições que estão no CMAS podem, com algumas decisões, prejudicar de alguma maneira. Elas tem de saber representar a instituição e ser neutras. E as pessoas que julgam também tem de ser neutras.

Trabalhando em prol do desenvolvimento do município e não de uma instituição.

Fazendo uma análise sobre a forma de definição do orçamento da Assistência social. O próprio orçamento é proposta de gabinete, é algo que vem pronto para o CMAS. O orçamento do município, em tese, é participativo porque ocorrem algumas audiências públicas, expondo ou levantando prioridades, mas a definição do orçamento de fato não é participativo, o próprio gestor da Assistência Social trata isso no gabinete.

O CMAS não participa só toma conhecimento.

A teoria diz que o CMAS deveria pensar junto com o órgão gestor onde devem ser aplicados os recursos, em que proteção ou serviço, isso é prioritariamente de responsabilidade do CMAS.

Se vai votar aceitando ou não, o orçamento público não é participativo. O conselheiro deveria pedir vista. Porém, na maioria das vezes temos prazo, no dia seguinte, aí fica a vontade política.

Quase todos tem dependência de recursos públicos em relação ao órgão gestor ou à política e acabam não reivindicando a sua função de fato para não estremecer relações.

Os representantes do órgão governamental quando discordam, logo são recolhidos ou substituídos por outro representante, porque o que eles querem são conselheiros que sigam as determinações, só isso.

Os representantes da sociedade civil que estão ali para representá-las que deveriam exercer o seu papel de fato.

Através de audiência pública e do PPA, LDO através de acompanhamento da aplicação dos recursos do governo federal. Projetos apresentados pelas entidades.

Você pode acessar a internet para acompanhar e participar através do portal da Transparência e da Responsabilidade Fiscal.

Conhecendo as fontes de financiamento das políticas públicas, que é uma forma de descentraliza e democratizar os recursos das três esferas.

Trazendo para Examinando o conteúdo individualizado proferido pelos atores sociais, constata-se que uma Conselheira da esfera não-governamental argumenta que a única forma de participação é apenas “dizendo sim nas votações”. Sequencialmente, outra entrevistada dessa mesma esfera mostra que busca pela argumentação modificar o posicionamento do conselheiro discordante. A outra representante do setor privado relata sobre a falta de participação (dos representantes dessa área), reclama que “as coisas não funcionam”, ao mesmo tempo em que o CMAS não sabe onde os recursos estão sendo gastos e os Conselheiros não conseguem acompanhar o processo orçamentário e sua execução. A entrevistada argumenta, ainda, sobre a necessidade de capacitação e que os trabalhos devem ser focados no município não nas instituições de origem.

Perseguindo essa mesma linha de abordagem, uma Conselheira da área governamental corrobora o posicionamento das entrevistadas pertencentes ao setor público, haja vista essa pesquisada destacou aos seguintes aspectos: “O próprio orçamento é proposta de gabinete. [...] O CMAS não participa só toma conhecimento. [...] o orçamento público não é participativo. [...] Quase todos tem dependência de recursos públicos. [...] Os representantes do órgão governamental quando discordam, logo são recolhidos ou substituídos por outro representante. Só por si, a declaração dessa Conselheira mostra a existência de uma situação viciosa que faz impedir avanços no sentido da democratização dos recursos e da efetiva

justiça social.

Por outro lado, as demais conselheiras da área governamental se reportaram a aspectos estritamente relacionados ao que preceitua a legislação que rege a matéria, sendo que em momento algum argumentaram acerca das impropriedades citadas pelas outras conselheiras, senão note-se: “Através de audiência pública e do PPA, LDO através de acompanhamento da aplicação dos recursos [...] Você pode acessar a internet para acompanhar e participar através do portal da Transparência e da Responsabilidade Fiscal [...] Conhecendo as fontes de financiamento das políticas públicas, que é uma forma de descentraliza e democratizar os recursos das três esferas”.

Observando o conjunto desses discursos, constata-se que a respeito desse acompanhamento o que mais interessa à sociedade é participar da elaboração e execução das políticas sociais públicas do que conhecer formalmente a lei. No mesmo sentido segue a apresentação de propostas que reflitam as necessidades locais, posto que, contrariamente essas políticas se tornam documentos meramente técnicos com pouca utilidade prática.

Nesse cenário, o protagonismo do CMAS local ainda é tímido no sentido de propor alternativas de intervenção no orçamento municipal visando a organização da política social, o incremento e a otimização dos recursos destinados para a Assistência Social.

É justamente esse o momento em que as classes vulneradas devem se mostrar presente, com voz e vez, no CMAS, particularmente porque que é o espaço decisório reservado o debate de questões sociais.

Com o poder que o Estado detém de cobrar imposto sobre a riqueza e a renda produzida e, a partir dessa arrecadação, forma o fundo público. Noutro passo, o governo federal transfere os recursos arrecadados para que sejam aplicados em políticas públicas, construção de infra-estrutura necessária para melhorar qualidade de vida da população, o padrão em que se enquadra a paisagem social e, por conseguinte, gerar externalidades positivas para os investimentos privados.

No entanto, o que se percebe da fala dos entrevistados é que a participação dos Conselheiros é, ainda, limitada por questões institucionais ou relações de comprometimento. E, dessa forma, a análise do orçamento público indica que as forças políticas presentes na sociedade evidenciam o peso de cada setor e classe social na participação da gestão da coisa pública.

Por esse ângulo, quer seja o recurso governamental ou não-governamental o que importa é o olhar comum voltado a beneficiar a clientela. Cumpre destacar, portanto, a função da atividade prestacional independentemente de condição alguma, especialmente se considerar que a captação de recursos junto ao setor privado não acarreta gastos à esfera pública.

Pela abordagem jurídico-legal é obrigação do Estado sustentar com recursos suficientes os mínimos sociais àqueles em situação de risco social, precarização da condição humana digna, hipossuficiência para a auto manutenção ou da própria vida. Porquanto, o setor privado é que produz o conjunto da riqueza social, enquanto o setor público atua como coadjuvante nesse processo.

Destarte, observando o plano legal, cumpre trazer à consideração o artigo 1º da LOAS (BRASIL, 1993), que determina o seguinte:

A assistência social direito do cidadão, e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Contrastando a realidade observada com o conteúdo teórico revisado, é lícito dizer que necessidades e obstáculos sempre existirão no enfrentamento das emergências sociais. Cumpre, portanto, às partes envolvidas se fazer presente não apenas junto às instâncias decisórias, mas, sobretudo, no momento das decisões. Eis que a ausência ou distanciamento da participação popular no controle das ações governamentais tanto impede a fruição de processos quanto desvirtua a finalidade constitucional relativamente à institucionalização da democracia participativa.

Corroborar esse entendimento esta assertiva de Azevedo (2009):

Neste contexto de gestão pública participativa, o papel dos conselhos gestores como instrumentos dialógicos de controle popular da Administração Pública permite aos cidadãos muito mais que a sua integração na co-gestão administrativa, pois admite que os mesmos possam identificar e contribuir na eleição de políticas públicas que favoreçam a realidade da própria comunidade a qual pertençam.

Importa observar que essa forma de democracia participativa é um viés de ação pautado em direitos participativos e princípios democráticos. Destarte, a participação popular se mostra sob a investidura de ponto-chave a fim de se viabilizar a fomentação de processos sociais democráticos.

Nesse mesmo sentido, não sobeja observar também que a consolidação do interesse popular e o exercício pleno da cidadania são fundamentos do Estado Democrático de Direito. Por isso é que para a efetivação do princípio democrático

são basilares os direitos fundamentais, incluindo-se aqui o direito de participação. (CANOTILHO, 1992).

Por conta do questionamento efetuado acerca de três aspectos positivos e três limites que os Conselheiros Vivenciam no cargo e interferem na qualidade da participação na gestão da Assistência Social, os sujeitos da pesquisa informaram que, quanto aos limites, estes se reportam a:

Não temos voz.

As sugestões são interpretadas como ataques pessoais.

Não faz diferença.

Falta de capacitação dos conselheiros em geral.

Horário das reuniões.

Inacessibilidade a dados estatísticos e decisões tomadas na última hora para aprovação da prestação de contas.

Sobre as ONGs temos que está na mídia. Somos uns pedintes.

Pouca participação dos Conselheiros que, sem justificativa, mandam outro em seu lugar às reuniões.

Pouco conhecimento do valor de ser conselheiro.

Pouco conhecimento de modo geral.

Poucos elementos que contribuem para o crescimento dos conselheiros.

Devido há varias atribuições profissionais, nem sempre há possibilidade de participar de todas as reuniões.

O conjunto de falas em exame mostra que, com algumas poucas variações, o conteúdo desses discursos só faz reiterar os relatos anteriores postos em evidência, haja vista referências à ausência de força política, particularmente por parte dos representantes da área não-governamental, à falta de capacitação pessoal e, por conseguinte, a pouca valorização ou consciência do que é ser um conselheiro do CMAS e às contribuições escassas para o crescimento individual e do grupo enquanto instância decisória.

Ademais, as novidades que emergiram dessas falas se reportam ao fato de os representantes das ONGs serem percebidos como pedintes e que a respeito dessas organizações se conhece apenas o que está na mídia.

Realmente, tendo observado isoladamente essa fala, não é de se admirar que a população em geral conheça pouco acerca dessas instituições e, por decorrências, tais enfrentem dificuldades na captação de recursos junto à esfera privada. Como também, não é de se admirar que essas dificuldades se apresentem em função da ausência de divulgação dos trabalhos e ações, da falta de convocação para que os demais cidadãos se envolvam e participem das atividades desenvolvidas por essas organizações.

Percebe-se também que há carência em relação à realização de trabalhos de base para que se conquistem a adesão de outros atores sociais e que a participação popular passe a ser regra ao invés de exceção e modifique, substancialmente, a forma de atuação.

Outras novidades apresentadas foram os conflitos decorrentes de as sugestões serem interpretadas como casuísmo pessoal, o horário e ausência às reuniões e os impedimentos pessoais para a efetiva participação.

Essas razões expostas transportam o entendimento para o campo da necessidade de mudança cultural, conforme visto anteriormente, e ao mesmo tempo, também remetem a necessidade de maior controle entre os próprios Conselheiros quanto à participação individual, haja vista que a questão das faltas injustificadas é objeto normativo constante do Regimento Interno do CMAS.

Um contra censo que se apresenta no contexto em exame é o fato de as alegações quanto ao despreparo, à capacitação e ao próprio envolvimento dos representantes da área não-governamental. Esse entendimento parte do princípio que, tanto o conteúdo documental quanto o discurso analisados transmitirão informações suficientes para que se perceba o empenho da Administração Pública em fomentar qualidade à participação popular. Destarte, a promoção de eventos e as ações continuadas relativamente à capacitação dos conselheiros não permitem justificar o distanciamento de alguns e a ausência de outros.

Referentemente aos aspectos positivos, os sujeitos da pesquisa destacaram os seguintes:

O crescimento dos conselheiros com as aulas de capacitação promovidas pela Secretaria de Assistência Social em 2008 e 2009.

Estrutura com equipamentos à disposição.

Participação em eventos estaduais.

Descobri que somos autoridade, pois, temos muito poder.

É um desafio que interfere e abre um leque de oportunidades dentro da própria Assistência.

Já as representantes da esfera governamental fizeram as seguintes observações:

Participar do planejamento, programação e organização da rede e do sistema municipal de Assistência Social em articulação com o órgão público, estadual e federal e também as entidades representantes no CMAS.

Desenvolver estudos para fundamentar a análise de necessidades e formulação de proposições para área.

A respeito dos aspectos positivos, os entrevistados levantaram algumas categorias de análise interessantes de se observar, sendo a primeira que salta aos olhos se referir à estrutura e, por conseguinte, ao empenho da Administração Pública em viabilizar o crescimento dos Conselheiros e a formação da cultura necessária ao desempenho no cargo.

Outra fala que se destaca aduz a respeito da descoberta do poder e da autoridade que o Conselho possui. Nesse sentido, próprias são as palavras de Azevedo (2009) para ilustrar o que vem a ser essa descoberta, quais sejam:

Em virtude do grande impulso provocado pelas disposições da Constituição democrática de 1988, o processo de amadurecimento da democracia ora em expansão na sociedade brasileira tende a favorecer a atuação de órgãos de natureza 'plurirepresentativa' e de atuação popular mais direta. Tais órgãos assumem o gozo da capacidade de determinar, conduzir ou fiscalizar as políticas públicas eleitas e as demais ações tomadas pela Administração Pública, a qual passa a ter um viés participativo que aproxima o público do privado.

No contexto em exame, não se pode olvidar, há uma tensão de forças entre os setores com poder de decisão. Sabe-se que essa tensão é necessária para o crescimento individual e do próprio Conselho. No entanto, conforme visto, as forças que conduzem essa tensão, por vezes, não tem sido direcionadas de modo que o crescimento da coletividade seja posto a frente de interesses inferiores, despidos da supremacia da vontade popular sobre a particular.

3.6 INSTÂNCIA DISCURSIVA: SINOPSE DA PERCEPÇÃO DAS ENTREVISTADAS

O conteúdo deste item importa, tão-somente, em destacar alguns aspectos mais interessantes que contribuem para mostrar o cenário que se forma a partir da atuação do CMAS de Tubarão, quais sejam:

Tenho o conhecimento de minha atribuição e sobre a importância de um conselheiro. O que nos falta é ter coragem de se envolver realmente e não deixar sermos conduzidos.

Fomos capacitadas quando a lei estabeleceu a necessidade dos conselhos, o que envolveu a participação em fóruns, conferências municipais, estaduais, nacionais e muitos cursos.

O conhecimento do que é ser um conselheiro da Assistência Social está diretamente relacionado à própria implantação do SUAS, à Constituição Federal de 1988 e à LOAS, instituída e regulamentada pela Política em 2004 e 2005.

Vejo muito comodismo da parte dos conselheiros, justamente porque muitos conselheiros são indicados e passam idéia de pensar assim: “vou sair da minha instituição, então vou ficar livre”.

A maioria dos que compõe a plenária e os conselheiros acabam sendo inocentes úteis.

Se tomarmos a, plenária veremos que os projetos e as prestações contas são aprovados e isso passa a ser controle social.

Em geral, as pessoas têm uma dinâmica de submeter aos gestores por conta da dependência das instituições para não perder recursos ou para se manter nas relações políticas do município.

Os governamentais são indicados pelo órgão gestor e para não contrariar os princípios morais do órgão acabam votando ou concordando com que o gestor propõe.

Os conselheiros da área não-governamental são a força da sociedade civil na gestão do controle social. Eu penso que eles não percebem a responsabilidade da força que teriam enquanto representantes, com participação efetiva e contínua.

Não existem ações de controle de recursos por parte do CMAS.

Já vem prontinho e na última hora, só vem para os conselheiros assinarem. “São os imprevistos” quanto à execução do orçamento. Não sabemos as audiências públicas quando se vê já passou. São noticiadas, mas com o nosso envolvimento na instituição perdemos o dia e passa batido. Não sabemos nem a+b do que está no orçamento e se perguntamos demais as pessoas já nos vêem de maneira diferente.

Está faltando a nossa participação nesse controle, a participação está deixando a desejar, as coisas não funcionam.

Muitas vezes nós não sabemos onde está sendo gasto, não há fiscalização por parte do CMAS e não conseguimos acompanhar.

Hoje, na área da Assistência Social, falta capacitação para os conselheiros. Eu vejo a importância de eles saberem o porquê de estar ali. Vejo também que muitas pessoas das instituições que estão no CMAS podem, com algumas decisões, prejudicar de alguma maneira. Elas têm de saber representar a instituição e ser neutras. E as pessoas que julgam também tem de ser neutras.

Trabalhando em prol do desenvolvimento do município e não de uma instituição.

O CMAS não participa só toma conhecimento.

Se vai votar aceitando ou não, o orçamento público não é participativo. O conselheiro deveria pedir vista. Porém, na maioria das vezes temos prazo, no dia seguinte, aí fica a vontade política.

Quase todos têm dependência de recursos públicos em relação ao órgão gestor ou à política e acabam não reivindicando a sua função de fato para não estremecer relações.

Os representantes do órgão governamental quando discordam, logo são recolhidos ou substituídos por outro representante, porque o que eles querem são conselheiros que sigam as determinações, só isso.

Você pode acessar a internet para acompanhar e participar através do portal da Transparência e da Responsabilidade Fiscal.

Não temos voz. As sugestões são interpretadas como ataques pessoais.

Inacessibilidade a dados estatísticos e decisões tomadas na última hora para aprovação da prestação de contas.

Sobre as ONGs temos que está na mídia. Somos uns pedintes.

Poucos elementos que contribuem para o crescimento dos conselheiros.

Descobri que somos autoridade, pois, temos muito poder.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Trazem-se às considerações finais as percepções que emergiram sobre o processo de participação no CMAS do município de Tubarão (SC) na gestão da política de assistência social. Estas considerações são chamadas de finais por uma questão de formalidade à apresentação desse estudo, porém, com certeza, elas não finalizam neste momento. Desse modo, este capítulo teoricamente representa o final de uma etapa e, como tal, figura como avaliação do estudo empreendido, sendo que, provavelmente, poderá abrir possibilidades para o encaminhamento de futuras pesquisas e aprofundamento sobre o tema problematizado.

Retomando os passos da reflexão desenvolvida no decorrer da pesquisa, pode-se dizer que, historicamente, a prática de assistir ao outro acompanha a humanidade desde o princípio de sua existência e, desse modo, é possível imaginar que nos primórdios o processo de assistir era bastante diferente. Como também, de lá para cá, as mudanças nesse processo foram substanciais, ao ponto de transformá-lo consideravelmente.

Destarte, tendo-se em conta a evolução da linha do tempo, a assistência ao outro tem passado por processos de transformação destacadamente no enfoque prestacional. E, modernamente, no sentido de o indivíduo ser o ator principal e protagonista de sua própria história.

Porém, o que chama a atenção nesse contexto é o fato de algumas lideranças não terem atingido, até o presente momento, o nível desejado de envolvimento e capacitação para com o exercício participativo na prática gerencial das políticas públicas.

Essa realidade é mais severamente observada junto ao setor não-governamental. O que se apresenta incoerente nesse contexto é o fato de que em face à qualificação e capacitação a que os conselheiros são estimulados, os representantes da sociedade civil organizada ainda se mostrarem tímidos, senão apáticos, quanto ao envolvimento na gestão da coisa pública.

Dentro deste contexto, o que se percebeu no estudo foi a autoridade da qual se fazem valer os membros da área governamental, eis que representantes da situação, não enfrentam dificuldades para que a vontade do gestor público se sobreponha à vontade popular.

A despeito de o CMAS ter sido criado em 1995, ao longo desses quinze anos vem enfrentando sérias dificuldades no exercício das atribuições de sua competência, especialmente no que diz respeito à deliberação executiva para a gestão de programas municipais que reclamam por implementação prioritária.

Por linhas gerais, não raras vezes as políticas públicas na área da Assistência Social podem contar com fundo próprio, porém, o percentual destinado não supre as necessidades da demanda, sendo que o recurso depositado também vem formatado pelo governo federal com destinação pré-estabelecida e, geralmente, carimbada para ações que diferem ou se apartam do anseio da sociedade local.

Em contrapartida, o poder que os representantes não-governamentais exercem somente é factível quando lhes é dada a obrigação de captar recursos na esfera privada. E, em meio a esse contexto, o que se pode observar no exame da realidade fática é que projetos destinados ao município, financiados com verba federal, são executados e deliberados sem a efetiva fiscalização do CMAS.

Como parte desse cenário pouco otimista, Assistência Social conta com fundo próprio que não dá conta da demanda imposta pelo mercado social e, em função disso, enfrenta carência absoluta de recurso para pôr termo às políticas que desenvolve. A sobrevivência do sistema depende, tão-somente, da dotação orçamentária que lhe é destinada com exclusividade.

Diante dessa precarização orçamentária, o Poder Público municipal se diz impedido de co-financiar os projetos das ONGs com representatividade no CMAS. Resta desse “Estado de coisas” que, por um lado, o exercício das atividades do CMAS fica comprometido, e por outro, obstaculizado para cumprir e fazer cumprir o conteúdo social da Carta Política.

Pela abordagem jurídico-legal a obrigação de sustar com recursos suficientes “os mínimos sociais” àqueles em situação de risco social, precarização da condição humana digna, hipossuficiência para a auto manutenção ou da própria vida.

Por esse ângulo, quer seja o recurso governamental ou não-governamental o que importa é o olhar comum voltado a beneficiar a clientela. Cumpre destacar, portanto, a função da atividade prestacional independentemente de condição alguma, especialmente se considerar que a captação de recursos junto ao setor privado não acarreta gastos à esfera pública.

A análise do orçamento público pode indicar as forças políticas presentes na sociedade. A estrutura tributária de cada país evidencia o peso de cada setor e

classe social na arrecadação de impostos. No entanto, é preciso lembrar que é o setor privado que produz o conjunto da riqueza social, enquanto o setor público atua como coadjuvante nesse processo.

Nesse cenário o protagonismo do CMAS local ainda é tímido, no sentido de propor alternativas de intervenção no orçamento municipal visando a organização da política social, o incremento e a otimização dos recursos destinados para a Assistência Social.

Poderiam aqui ser mencionadas algumas observações decorrentes da pesquisa documental ou da análise da percepção dos sujeitos da pesquisa. No entanto, traz-se às considerações apenas duas alegações que sobressaltaram aos olhos da pesquisadora, quais sejam: a de que o poder de decisão sobre a dotação orçamentária municipal não está nas mãos do CMAS local, uma vez que tem-se mostrado como atividade de gabinete com decisão unilateral; e a de que o descomprometimento por parte dos representantes da esfera não-governamental faz com que a primeira situação seja potencializada.

Em apertada síntese, o resultado que emerge desse Estado de coisas representa, senão outra coisa, um retrocesso no processo democrático acompanhado de restrições às classes que se abstém de participar na condução das políticas públicas.

Com certeza, alguns procedimentos do CMAS precisam ser revisados, pois, conforme observado, os pesquisados enfatizaram que alguns membros do CMAS não apresentaram o entendimento necessário do que vem a ser um conselheiro. Poder-se-ia pensar numa série de motivos que justificassem essa ausência de entendimento. Porém, não é difícil compreender que as pessoas não entendem porque não participam ou buscam informações que lhes esclareçam acerca de questões obscuras; não há o efetivo envolvimento dos interessados e, assim sendo, outros acabam decidindo o futuro da paisagem social porque alguns se abstiveram de participar desse processo.

Entende-se, que os direitos individuais e coletivos deveriam ser focalizados e fazer parte de um conteúdo mínimo como requisito à participação, sendo que isso perpassa, seguramente, por questões de ordem sócio-culturais que envolvem o trinômio natureza, sociedade e cultura.

Desse modo, a população precisa ser convocada a fazer parte do processo decisório para que se aproprie do espaço público e contribua para que as mudanças

ocorram espontaneamente. No entanto, sabe-se que isso se torna possível se as pessoas forem transformadas através da informação e da construção do conhecimento.

Um outro fator relevante, que ora se destaca, é o perfil dos participantes do estudo, uma vez que todos apresentam formação e capacitação suficientes, o que faz contraponto com a ausência e o descaso de outros Conselheiros na gestão da política de assistência social do município. Por esse condão, cumpre a esses Conselheiros querer mudar e acreditar que é possível mudar com enfoque em resultados positivos.

Embora o maior desafio consistisse em conseguir-se avaliar a participação dos Conselheiros do CMAS na gestão da política de Assistência Social, os objetivos estabelecidos para o estudo foram todos alcançados ao mesmo tempo em que algumas das limitações inicialmente observadas foram superadas.

Ao término do processo investigativo chega-se ao entendimento de que a parcialidade no processo de gestão da política de Assistência Social apresenta desafio a ser superado, especialmente porque isso decorre do fato de alguns conselheiros não apresentarem o envolvimento necessário ou estarem comprometidos com lideranças políticas com poder de decisão. E isto faz com que se levantem os seguintes questionamentos: por que desconhecem a força político-decisória que tem? Isso ocorre por interesse, desinteresse ou faltou oportunidade? Tendo em vista a situação levantada, fica-se com todas as alternativas.

Observou-se através dos resultados obtidos que os Conselheiros são capacitados no geral, porém o que dificulta o cumprimento das competências do CMAS é o fato de alguns participantes não apresentarem o mesmo nível de envolvimento que os demais.

Nesse norte, surge a necessidade de abrir leques envolvendo a parcela de responsabilidade que a universidade tem para com a sociedade ao formar indivíduos e prepará-los para o exercício da cidadania.

Portanto, é com base nos aspectos gerais que se retomou a importância do que foi explicitado nos capítulos anteriores e nos resultados mais relevantes acima destacados que se pode afirmar ter-se atingido os objetivos determinados na introdução, sendo que esse atingimento veio contribuir às seguintes sugestões:

- Investir em programa de capacitação e disseminação de informações buscando o envolvimento popular.

- Buscar o fortalecimento da formação individual, para tanto trabalhar a parceria Universidade - CMAS, criando-se grupo de apoio e incentivo à participação popular.

- Realizar programas de capacitação social e educação continuada junto às instituições inscrita no CMAS, utilizando o protocolo do programa de capacitação governamental.

- Buscar conhecer realidades que foram transformadas e tiveram sucesso.

- Disseminar informações sobre a realidade dos programas aprovados pelo CMAS a fim de incentivar a participação e a capacitação de recursos humanos para atuar junto aos conselhos.

- Implantar pólo de capacitação regional gestão da política pública de Assistência Social.

As recomendações para aprofundamentos sobre o tema e trabalhos futuros correm por conta do entendimento de que o estudo, com certeza, não está finalizado. Cumpre, portanto, sejam feitas estas recomendações:

- Trabalhar o perfil dos conselheiros em contraste com as exigências do cargo.

- Aprofundamento do estudo com o objetivo de evidenciar o que, com certeza, ficou nas entrelinhas.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Eder Marques de. Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 887, 7 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7691>>. Acesso em: 16 nov. 2009.

BATTINI, Odária (Org.). **SUAS**: sistema único de assistência social em debate. São Paulo: Veras, 2007, v. 9. (Séries núcleos de pesquisa).

BODGAN, R.; BICKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Porto (Portugal): Porto, 1994.

BOSCHETTI, Ivonete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília, 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Caderno de Textos**: VI conferência nacional de assistência social. Brasília, 2007.

_____. Constituição (1988). **Constituição da república federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 mar. 2009.

_____. **Lei n. 4.320, 17 de março de 1964**: estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2009.

_____. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**: lei orgânica da assistência social. Brasília, 1993.

_____. **Lei orgânica da assistência social**. Brasília: MPAS/SEAS, 2001.

_____. Ministério da Previdência Social. **Sistema descentralizado e participativo da assistência social**. Brasília: Secretaria de Estado de Assistência Social, 2002.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política nacional de assistência social**. Brasília: MEC, 2004.

BRASIL. **Norma operacional básica da assistência social**: avançando para a construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social. Brasília: MPAS/SEAS, 2004.

_____. **Norma operacional básica do SUAS**. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

_____. **Política nacional de assistência social**. Brasília (DF): Conselho Nacional de Assistência Social, 2004.

_____. **Sistema único de assistência social**. Brasília (DF): Conselho Nacional de Assistência Social, 2006.

_____. Tribunal de Contas da União. **Orientação para conselheiros da área de assistência social**. Brasília: TCU, 2007.

_____. Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 1992.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; FOWLER, Marcos Bittencurt. **LOAS lei orgânica da assistência social**. São Paulo: VERAS, 1999.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário aurélio século XXI**: o dicionário da língua portuguesa. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro. **Entidades assistenciais**: rede de serviços para a construção de uma política de assistência social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

LÜDKE, M. et al. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MESTRINIR, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

MINAYO, M.C.S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Disponível em: <http://www.prr3.mpf.gov.br/imagens/boletim_info/dudh-onu.pdf>. Acesso em: 7 set. 2009.

PATRÍCIO, Z.M. **Qualidade de vida do trabalhador**: uma abordagem qualitativa do ser humano através de novos paradigmas. Florianópolis: s. ed., 1999.

_____. Ser saudável na felicidade: prazer uma abordagem ética e estética pelo cuidado holístico-ecológico. In: **Série teses em enfermagem**. Florianópolis: Universitária UFSC, 1996.

REZENDE, A.P.M. **Movimentos sociais e partidos políticos**: questões sobre lógica e estratégia política. In: _____. **Movimentos sociais**: para além da dicotomia rural e urbana. João Pessoa, 1985.

SILVA, Benedicto (Coord.); MIRANDA NETTO, Antonio Garcia de; VEIGA, José J. et. al. **Dicionário de ciências sociais**. São Paulo: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro, 2004.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema único de assistência social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária (Org.). **SUAS**: sistema único de assistência social em debate. São Paulo: Veras, 2007. (Séries núcleos de pesquisa 9).

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. São Paulo: Cortez, 2007. v. 3.

SPOSATI, Aldaiza. Assistência social e proteção social: desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 22, v. 68, p. 54-82, 2001.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1992.

TUBARÃO. **Lei n. 2.683, de 26 de novembro de 2002**: estabelece os princípios da política de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.pmt.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2009.

YASBECK, M. C. Assistência social e proteção social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 22, n. 68, nov. 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Carta-Convite

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG

Programa de Formação de Conselheiros Nacionais Curso Democracia
Participativa, República e Movimentos Sociais
Especialização em Democracia Participativa

Prezado(a) Sr(a).

Como aluna do Curso Democracia Participativa, venho convidar você a participar de um estudo sobre a trajetória da participação no Conselho Municipal de Assistência Social do município de Tubarão (SC) na gestão da Política Pública de Assistência Social.

Observa-se que o estudo, sob a orientação do Professor Brayan Wampler, enquadra-se nas diretrizes e normas regulamentadoras para pesquisas envolvendo humanos, previstas pela Resolução CNS n. 196/96, que estabelece sejam seguidos os estes procedimentos:

- o consentimento livre e esclarecido do sujeito da pesquisa;
- esclarecer os objetivos do estudo e os procedimentos que serão utilizados na pesquisa;
- possibilitar aos sujeitos a liberdade de desistência durante a realização da pesquisa;
- assegurar aos sujeitos a fidelidade das informações obtidas durante o estudo;
- respeitar o sujeito frente a seus valores sociais, morais, culturais, éticos e religiosos, bem como os seus hábitos e costumes;
- preservar o anonimato e a privacidade dos sujeitos do estudo;

Cordialmente,

Maria Natália de Freitas Barreiros
Pós-Graduanda

APÊNDICE B - Instrumento de Pesquisa

1 Identificação

1.1 Nome:

1.2 Entidade ou órgão que representa:

1.3 Cargo:

1.4 Breve relato sobre a experiência na área e o tempo de envolvimento com a assistência social:

2 Perguntas semi-estruturadas

2.1 Como foi sua escolha para compor o Conselho de Assistência Social?

2.2 Qual o conhecimento que possui sobre o que é ser um conselheiro de assistência social (importância, atribuições...)?

2.3 Que tipo de participação você já teve como conselheiro (reuniões, comissões de trabalho, fóruns, conferência, audiências públicas, capacitação)?

2.4 De que maneira os conselheiros podem participar das decisões e controle das ações e recursos que devem ser destinados à assistência social?

2.5 De que maneira você acompanha as deliberações e a execução do orçamento público voltado à assistência social?

2.6 Cite três aspectos positivos e três limites que vivencia no cargo de conselheiro que interferem na qualidade de sua participação na gestão da assistência social:

2.6.1 Aspectos positivos:

2.6.2 Limites: