

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,
REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS**

LEILA MARIA HOLANDA DE MAGALHÃES

**OS DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO CONSELHO
ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE RORAIMA**

**BOA VISTA – RR
2010**

LEILA MARIA HOLANDA DE MAGALHÃES

**OS DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO CONSELHO
ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE RORAIMA**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do Título de Especialização no Curso de Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Prof^a. Claudia Feres Faria

Co-Orientador: Prof. Eduardo Moreira

**BOA VISTA – RR
2010**

LEILA MARIA HOLANDA DE MAGALHÃES

**OS DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO CONSELHO
ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE RORAIMA**

Esta monografia foi avaliada e aprovada para obtenção do Título de Especialização no Curso de Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Brasília - DF, 28 de abril de 2010.

COMISSÃO AVALIADORA

Prof^ª. Edite Cunha (UFMG)

Prof^ª. Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG)

A meu marido e filhos pela compreensão e força para não desistir de meus objetivos; aos meus colegas da SETRABES/RR pela amizade e companheirismo; aos conselheiros do CEAS/RR que participaram da pesquisa e disponibilizaram as informações para a construção desta monografia; a minha tutora Prof^ª. Ana Paula Salej pelas orientações e apoio nesta caminhada; ao meu co-orientador Prof. Eduardo Moreira pelas orientações e incentivos para prosseguir na busca do conhecimento e aos professores da Universidade Federal de Minas Gerais que nos transmitiram relevantes conhecimentos, ensejando um novo vigor aos nossos ideais de democracia.

“Cada pessoa que passa em nossa vida passa sozinha é porque cada pessoa é única e nenhuma substitui a outra.

Cada pessoa que passa em nossa vida passa sozinha e não nos deixa só, porque deixa um pouco de si e leva um pouquinho de nós.

Essa é a mais bela responsabilidade da vida e a prova de que as pessoas não se encontram por acaso”.

(Charlie Chaplin)

RESUMO

Esse estudo tem o propósito de analisar os desafios do controle da política de assistência social no âmbito do Conselho Estadual de Assistência Social de Roraima, a partir de uma reflexão acerca das condições históricas, políticas e sociais que possibilitaram a estruturação dessa forma de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. O debate contempla os conselhos gestores de políticas públicas que fazem parte de uma dimensão mais ampla das ações de governo e envolvem na verdade, uma transformação na própria forma de gestão pública. Eles trazem como consequência do processo de redemocratização do país, uma concepção de co-gestão, o que implica na partilha de poder. São novos espaços, novas esferas públicas no interior das quais a agenda fundamental é possibilitar o fortalecimento do exercício da cidadania. No tocante a assistência social, as competências dos conselhos perpassam por deliberar, regular e acompanhar/fiscalizar a execução da Política Pública de Assistência Social. Esse novo modelo de gestão requer a ampliação dos espaços de negociação, construção de alianças, acordos e diálogos na construção de uma gestão democrática entre governo e sociedade civil. Os resultados remetem à reflexão sobre este processo que busca de maneira participativa e crítica avançar na construção da Política de Assistência Social que se materializa através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Palavras-chave: políticas públicas; movimentos sociais; conselhos gestores e democracia participativa.

ABSTRACT

This study aims to examine the challenges of control of social welfare policy under the State Council of Social Services of Roraima, from a reflection on the historical, political and social structure that enabled this form of participation of civil society involved in managing public policy. The discussion covers the management councils of public policies that are part of a wider scope of government actions and involve in effect a transformation on the form of public management. They bring as a result of the democratization process of the country, a concept of co-management, which involves the sharing of power. Are new spaces, new public spheres within which the fundamental agenda is to enable the strengthening of citizenship. As regards welfare, the competencies of the act by mediating, regulating and monitoring / supervising the implementation of Public Policy for Social Assistance. This new management model requires the extension of the negotiation, building alliances, agreements and dialogues in the construction of a democratic management between government and civil society. The results lead to the reflection on this process that seeks a participatory and critical advance in the construction of Social Assistance Policy which is materialized by the Unified Social Assistance - ITS.

Keywords: public policy, social movements, management councils and participatory democracy.

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO	7
2- PARTICIPAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA.....	8
3- MOVIMENTOS SOCIAIS, A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	11
4- OS CONSELHOS COMO MECANISMOS DE CONTROLE PÚBLICO	19
5- A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO CONTEXTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL	25
5.1- Participação e Cidadania.....	25
5.2- Os Conselhos de Assistência Social	27
6- OS DESAFIOS DA CO-GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO ESTADO DE RORAIMA	29
6.1- Aspectos Político-Cultural do Estado de Roraima.....	29
6.2- O Controle Social no Âmbito do Conselho Estadual de Assistência Social.....	30
7- CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
8- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41
ANEXOS.....	42
ANEXO A – Ata de apresentação de monografia.....	43
ANEXO B – Questionário aplicado aos Conselheiros Estaduais de Assistência Social.....	44

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Níveis de Organização da Sociedade Civil	15
---	----

1- INTRODUÇÃO

Os espaços de deliberação e controle das políticas públicas são considerados como uma das grandes conquistas do povo brasileiro e consubstanciou-se pela definição no texto da Constituição Federal de 1988 e da legislação que se seguiu no que se refere às formas de interação entre Estado e sociedade civil. A abertura desse novo viés democrático contribuiu para a vigência de condições institucionais e políticas para a implantação dos conselhos de políticas públicas, possibilitando a participação dos cidadãos no processo decisório nas três esferas de governo.

A base de construção desse processo de participação cidadã está diretamente associada ao processo de luta pela democracia, resultando no desenho de uma nova institucionalidade nas ações públicas, que envolvem distintos sujeitos em âmbito estatal e societal. Com caráter interinstitucional, os conselhos têm sido definidos como canais de articulação de demandas e interesses de diferentes atores sociais coletivos.

Os desafios que hoje se colocam para a democratização da gestão pública exigem a análise das relações entre Estado e sociedade civil e de seus desdobramentos na construção de um novo modelo de gestão que visa direcionar as políticas públicas para o atendimento das demandas de interesse coletivo e a inserção de uma pluralidade de atores sociais no processo de decisão política.

Os conselhos gestores de políticas representam espaços privilegiados de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governo e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo de interlocução permanente. Portanto, além de serem espaços de participação, esses conselhos são espaços de decisão política acerca da gestão de políticas públicas, suas decisões giram em torno da gestão de bens públicos, interagindo com o Estado para a definição de prioridades na aplicação dos recursos públicos.

Democracia, participação, descentralização das ações públicas são experiências que produziram mudanças significativas na gestão social em todo país. Há uma nova arquitetura de gestão pública em pleno movimento envolvendo inúmeros atores sociais. A governabilidade social passa a depender, cada vez mais, da participação de diversos sujeitos envolvidos na co-gestão das políticas públicas entre representantes governamentais e representantes da sociedade civil.

Este trabalho se propõe analisar os desafios do controle da política de assistência social no âmbito do Conselho Estadual de Assistência Social de Roraima, o que implica desenvolver uma avaliação da capacidade e autonomia que esse espaço institucional detém,

no exercício de acompanhamento e deliberação da Política, como também, de sua inserção crítica e propositiva.

Nesta perspectiva, foi realizada uma pesquisa a partir da problematização que se refere à identificação dos entraves enfrentados por este conselho para exercer efetivamente o papel de espaço democrático de mobilização de esforços para discutir as demandas coletivas, indicar prioridades de ações e influenciar a agenda do gestor estadual.

O nosso propósito será contribuir para o debate que busca, de maneira participativa e crítica, avançar no processo de construção da Política de Assistência Social que se materializa através do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

A abordagem que buscamos como fundamentação teórica está relacionada ao controle público, exercido pela sociedade civil, na gestão da política de assistência social, por meio da participação da sociedade civil na condução dessa política pública, na concepção de direito do cidadão e dever do Estado.

Na primeira parte são analisados alguns pressupostos teóricos visando aprofundar o nível de compreensão dos processos decisórios que ocorrem no interior dessas instâncias. Na segunda parte, tendo como fundamentação os resultados da pesquisa realizada junto aos conselheiros, avaliar o grau de autonomia do conselho, em foco, na formulação e fiscalização da política de assistência social em âmbito estadual e o impacto na democratização da gestão pública.

2- PARTICIPAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

O tema da prestação de contas através da responsabilização (*responsiveness*) tem sido na atualidade, foco de discussão e debate de estudiosos e profissionais da área, ocupando, nos últimos anos, um relevante espaço de discussão sobre a qualidade e desempenho das democracias, tanto do ponto de vista da legitimidade, quanto da eficiência da ação governamental. A bibliografia consultada aponta abordagens distintas a respeito do conceito desta temática, sendo que a noção central refere-se a um conjunto diverso de ações e iniciativas civis pontuados por demandas de justiça e garantia de direitos.

Peruzzotti e Smulovitz (2000) adotam o conceito de *accountability* social para englobar um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente guiados por uma preocupação comum em melhorar

a transparência e a *accountability* da ação governamental.¹ Esses autores partem da distinção de O'Donnell entre a dimensão liberal e democrática do conceito de *accountability*.

Andréas Schedler (1999) procura especificar o conceito de *accountability*, distinguindo as duas conotações básicas que o termo *accountability* política suscita: a) capacidade de resposta dos governos (*answerability*), que se define como a obrigação dos detentores de mandato público informar e explicarem seus atos, e b) capacidade das agências fiscalizadoras de impor sanções e perda de poder para àqueles que violarem os deveres públicos (*enforcement*). Portanto, o conceito de *accountability* política é bidimensional, ou seja, envolve capacidade de resposta e capacidade de punição (*answerability e enforcement*).

O mecanismo central de *accountability* em sociedades democráticas, o voto do eleitor, é considerado insuficiente como mecanismo de prestação de contas dos governos e seus eleitores, uma vez que, com o voto, o eleitor expressa a cada ciclo eleitoral tanto uma avaliação retrospectiva em relação ao desempenho passado dos diversos candidatos e partido quanto uma preferência em relação às diretrizes e orientações políticas futuras. Nesta perspectiva, Guillermo O'Donnell (1994, p.44) desde seus primeiros trabalhos sobre democracia delegativa já se pronunciava a respeito dos notórios déficits institucionais que algumas democracias latino-americanas apresentavam especialmente no que diz respeito ao funcionamento dos mecanismos de prestação de contas.

A noção de democracia delegativa consiste em escolher, em eleições razoavelmente limpas, quem irá governar o país por um tempo determinado; governar é o que é feito pelo executivo; quem quer que seja eleito tem o direito e o dever de buscar o bem do país do modo como ele e seus colaboradores diretos acharem apropriados; e se o eleitorado ficar insatisfeito com o desempenho do governo, ele pode votar em outros nas eleições seguintes.

A mudança política e cultural ocorrida em várias dessas sociedades para uma forma constitucional de democracia contribuiu para redefinir os termos do contrato democrático representativo em direção a um modelo de prestação de contas. Trata-se de uma concepção alternativa de participação da sociedade civil no controle do poder político e se configura a partir de outros recortes, na forma da *accountability* social. Esse mecanismo parte de uma matriz teórica que privilegia a dicotomia Estado e sociedade civil, partilhando da idéia de que

¹ PERUZZOTTI, Enrique. A Política de *Accountability* Social na América Latina. Mod. IV do Programa de Formação de Conselheiros, UFMG, 2009.

o controle da sociedade sobre a ação governamental constitui uma especificidade e merece uma distinção à parte das perspectivas de *accountability* vertical ou horizontal.

Sobre a noção de *accountability* social Peruzzotti e Smulovitz (2000), “definem como um mecanismo de controle não eleitoral que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncia na mídia), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos ou mídia, objetivando expor erros ou falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.”

A política de *accountability* social incorpora uma variedade de formas de ação coletiva e de ativismo cívico, tais como: associações, ONGs, movimentos sociais, a mídia. Neste contexto, a noção de controle social ou público, aponta que a influência direta da sociedade sobre o estado pode se dá através da inclusão de novos atores, nas instâncias de decisão ou de criação de instâncias institucionalizadas de mediação, entre Estado e sociedade.

Nesta dimensão surge uma nova contribuição, trata-se de uma concepção alternativa de controle social, defendida por Nuria Cunill (2000)². Para a mencionada autora, a noção de controle social aponta que a influência direta da sociedade sobre o Estado pode se dar através da inclusão de novos atores nas instâncias de decisão ou da criação de instâncias institucionalizadas de mediação Estado-sociedade. Esse modelo implica na participação cidadã que envolve o reconhecimento básico da autonomia política da esfera social em relação ao Estado. A eficácia do mesmo depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado, da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos, como também da criação de mecanismos institucionalizados adequados para o exercício da ação.

A categoria controle social está associada a uma dada concepção de Estado, sendo que do ponto de vista teórico e político, pode ser abordado sob diferentes enfoques. Correia (2002)³ destaca duas concepções básicas como contribuição para o debate. A primeira é aquela que entende o controle social como controle do Estado sobre a sociedade. Esse controle favorece os interesses da classe dominante e as políticas sociais são meios utilizados para abrandar conflitos sociais. A segunda concepção apresentada refere-se ao controle social

² CUNILL, Nuria. *Nudos Críticos de la Accountability Societal: extrayendo lecciones de su institucionalización em A. Latina*. Mimeo

³ Caderno de Textos: Subsídios para debates. Participação e Controle Social no SUAS. MDS/CNAS, 2009.

como controles da sociedade. Essa afirmação baseia-se na teoria gramsciana que apresenta a concepção ampliada de Estado, onde há uma relação equilibrada entre a sociedade política e a sociedade civil, e a luta de classes têm como terreno decisivo os aparelhos privados de hegemonia na medida em que visa à obtenção da direção político-ideológica e do consenso.

Outro subsídio é oferecido por Campos (2006) o qual argumenta que o controle social pode se abordado sob diferentes modelos que se polarizam. A primeira inclui o controle que o Estado exerce sobre os cidadãos e a segunda está relacionada ao controle que os cidadãos exercem sobre o Estado.

Os principais avanços no sentido de uma institucionalização democrática visando à participação e a democratização da gestão pública implica na constituição dos conselhos setoriais e a inclusão de organizações da sociedade civil.

No Brasil essa nova tendência concretiza-se com a Constituição Federal de 1988, a qual prevê a criação de conselhos de composição mista e paritária como mecanismos legais de gestão descentralizada e participativa de políticas sociais. Os conselhos gestores de políticas públicas são resultantes das lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização social do país.

3- MOVIMENTOS SOCIAIS, A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Na década de 1980, a categoria “movimento social” emerge em toda América Latina como referência central de reflexões teóricas e pesquisas vinculadas aos estudiosos das ciências humanas. Estas organizações que proliferaram da década de 1970 aos meados da década de 1980 tiveram sua relevância política durante o regime autoritário, pois representavam o espaço de expressão política viável para a inserção dos novos atores sociais (Scherer-Warren, 1993, p.115).

Na gestão social a definição de políticas e programas e as prioridades de investimentos ainda que sob a responsabilidade do poder público, devem resultar de uma ação conjunta entre governo e sociedade na busca de alternativas e soluções que venham a se adequar melhor às necessidades de todos.

Mesmo que seja de responsabilidade do governo conhecer os problemas vividos pela população e procurar resolvê-los, cabe à população manifestar-se, a fim de que seus interesses, necessidades e reivindicações cheguem ao conhecimento do poder público, e, mais,

que se tornem objeto das suas políticas e de seus programas. Isso é possível através da participação. Reivindicar é um dos aspectos da participação e está associado à consciência dos direitos do cidadão.

A reivindicação que se torna politicamente relevante é feita através de associações ou movimentos, formas que possibilitam a representação de interesses da sociedade no âmbito público. A capacidade de mobilização de uma associação é o que permite que os interesses dos grupos sociais ganhem espaço na arena política e tornem-se objeto da ação dos governos. Configura-se, assim, o que constitui a base de uma sociedade democrática e mais justa, em contraposição ao elitismo e ao clientelismo, práticas que impedem que interesses legítimos sejam contemplados pelas políticas públicas.

Quando as necessidades materiais transformam-se em representações simbólicas de carências de determinados grupos e conseqüentemente, eles constroem pautas políticas reivindicativas ou para a transformação social dessa situação, temos o nascimento de uma ação coletiva ou de um movimento social específico.

Movimento social refere-se a uma expressão técnica usada para denominar organizações estruturadas com a finalidade de criar formas de associação entre pessoas e entidades que tenham interesses em comum para a defesa ou promoção de certos objetivos perante a sociedade.

Nas últimas décadas no Brasil, o tema das políticas públicas tem se apresentado no centro dos debates sobre desigualdade (econômica) e injustiça (cultural ou simbólica), debates estes fomentado, sobretudo, no interior de movimentos sociais em luta pelo reconhecimento das formas de diferença, isto é, pelo reconhecimento das minorias

Esses movimentos sociais vêm construindo uma nova cultura participativa e democrática, multiplicando-se em todo país com o envolvimento de inúmeros atores sociais e, constituindo uma vasta rede de organizações populares que se mobilizam em torno de ações reivindicativas ou de protestos.

No contexto da sociedade civil, os segmentos sociais se organizam em vários níveis de ações em defesa dos mais diversos interesses coletivos, agregados a reivindicação de participar na redefinição dos direitos e da gestão das políticas públicas.

A articulação entre Estado e sociedade civil, isto é, o Estado ampliado⁴, lugar privilegiado da luta entre diferentes concepções de mundo e interesses sociais, abre novos

⁴ Para Gramsci, o Estado comporta duas esperas: A sociedade política o Estado no sentido estrito da coerção, e a sociedade civil, constituída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das

desafios para os movimentos sociais, que passam atuar e influir para a formulação de políticas públicas.

Neste novo cenário, vários autores têm destacado que o conflito social mudou no mundo moderno, da esfera da produção para a esfera dos problemas da cultura e, nesta, os problemas de identidade cultural são considerados como os mais importantes, gerando movimentos em torno das questões da raça, gênero, nacionalidade etc.

A abordagem dessa temática tem como base dois modelos de análise conceitual, um culturalista (ênfase nos movimentos sociais) e, outro classista (ênfase mais as estruturas econômicas, as classes sociais, as contradições sociais e os conflitos de classes).

Existe ainda, uma terceira posição, que destaca a importância da cultura na construção da identidade de um movimento social, mas concebem os movimentos segundo um cenário pontuado por lutas, conflitos e contradições, cuja origem está nos problemas da sociedade dividida em classes, com interesses, visões, valores, ideologias e projetos de vida diferenciados.

Autores contemporâneos das diferentes concepções, muito têm contribuído para a interpretação dos movimentos sociais, entre estes:

- Alain Touraine, ainda na década de 1970, definiu o movimento social, como “a ação conflitante de agentes de classes sociais lutando pelo controle do sistema de ação histórica, entendendo por sistema de ação histórica um campo social e cultural que dá a direção para o desenvolvimento social” (1977). O autor propõe que o conceito de movimento social deve implicar a combinação de três princípios, a saber: um princípio de identidade (que é a definição do ator por ele mesmo); um princípio de oposição (o ator identifica um adversário); e o princípio da totalidade (que é a participação no sistema de ação histórica)
- Manuel Castells, em 1996, redefiniu o conceito de movimentos sociais nos seguintes termos: “são ações coletivas propositivas as quais resultam, na vitória ou no fracasso, em transformações nos valores e instituições da sociedade”.

- Alberto Melucci, considera que os movimentos sociais são “sistemas de ação que operam um campo sistêmico de possibilidades e limites” (1989:52). A partir destes elementos e para separar os movimentos de outros fenômenos coletivos (delinquência, reivindicações organizadas, comportamento agregado de massa), Melucci define “analiticamente um movimento social como uma forma de ação coletiva: a) baseada na solidariedade, b) desenvolvendo um conflito, c) rompendo os limites do sistema em que ocorre a ação (1989-57). Mais recentemente, este autor vem definir em termos semelhantes o conceito de movimentos sociais como “a mobilização de um ator coletivo, definido por uma solidariedade específica, que luta contra um adversário para apropriação e o controle de recursos valorizados por ambos” (Melucci, 2001:35). Além disso, quando se refere a fenômenos sociais mais recentes, prefere falar de redes de movimento ou áreas de movimento, nas quais inclui não apenas” as organizações ‘formais’, mas também a rede de relações ‘ informais’ que conectam núcleos de indivíduos e grupos a uma área de participantes mais amplas”⁵.

Dessas diversas contribuições, algumas noções são comuns entre os autores mencionados, como: que a constituição de um movimento social se estabelece com relações fortes entre os atores, ou seja, que exista a identidade de interesses comuns; a necessidade de ser definido o campo de disputa com um adversário social; construção de um projeto ou de uma utopia de transformação social.

Para Scherer-Warren “a sociedade é conflituosa, contraditória e representa interesses diferenciados”. Na atualidade, sociedade civil é a representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade, para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas.

Essa autora postula que os níveis organizacionais mais frequentes e presentes na sociedade civil contemporânea podem ser genericamente tipificados da seguinte maneira:⁶

1- Organizações de Base representadas pelas organizações locais como, as ONGs Associações de Bairro, OSCIPS, ações coletivas de base local:

⁵ CS ON-LINE – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Ano I, Edição II, novembro de 2007.

⁶ Ver texto “Das ações coletivas às redes de movimentos sociais”. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Mod. IV. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

2-Organizações de Articulação e Mediação Política, que através dos Fóruns da Sociedade Civil e Conselhos Gestores de Políticas Públicas, representam as organizações de base e se organizam em rede, buscando o empoderamento da sociedade civil;

3- Mobilizações na Esfera Pública, que tem uma organização mais conjuntural e ocorrem através das marchas, manifestações, campanhas, semanas em defesa da cidadania ou em prol dos direitos humanos ameaçados ou a serem conquistados, e buscam dar visibilidade pública às suas manifestações por meio da mídia;

4- Rede de movimento social refere-se à articulação entre vários atores ou organizações que participam dos níveis organizacionais acima, representa um nível mais complexo, mais politizado e orientado por um desejo de transformação do *status quo* de grupos sociais que se consideram em situação de exclusão, desigualdade ou discriminação, ou mesmo, que lutam por mudanças sistêmicas mais amplas.

Essa nova configuração da sociedade civil organizada pode ser representada pelos múltiplos tipos de ações coletivas, conforme a figura 1.



Figura 1 - Níveis de Organização da Sociedade Civil

No contexto da “abertura política” e da “transição democrática”, as lutas e reivindicações que erguiam as bandeiras da autonomia frente ao Estado reforçavam a fase de combatividade e de visibilidade desses movimentos. A partir da “consolidação da

democracia” verifica-se uma progressiva reorientação das ações coletivas rumo a uma participação institucionalizada, a qual vem se manifestando ainda bastante frágil junto aos novos espaços institucionais (Conselhos, Orçamentos Participativos etc.).

Enfim, a importância da ampliação dos canais de participação da sociedade civil é fundamental para o processo de fortalecimento da articulação institucional e o controle social das políticas públicas,

Na análise e interpretação da temática dos movimentos sociais, os conselhos de políticas públicas surgem como forma de participação e controle público mais enraizado na reivindicação dos movimentos sociais.

Segundo Albuquerque Carvalho (1997)⁷ “os conselhos são instâncias de formação de políticas que detém de um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público, cuja concepção está diretamente relacionada com o Estado de Direito, democracia, participação popular, partilhamento de decisões, modelo de Estado a serviço do interesse público”.

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição/88 são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos.

Essa participação política na esfera pública constitui-se no partilhamento de processos deliberativos entre atores sociais e atores governamentais. Os conselhos representam espaços públicos e híbridos de discussão e deliberação, o que implica no envolvimento de diversos atores sociais, dando vozes e visibilidade a uma diversidade de sujeitos presentes em cena. De um lado, o Estado com suas instituições governamentais, recursos financeiros e humanos e, de outro, a sociedade civil, com suas demandas e interesses coletivos.

Os conselhos imprimem uma nova dinâmica à forma de fazer política e à gerência da coisa pública, contribuindo para a construção de uma nova cultura política, em que o sentido da participação torna-se mais amplo, incluindo a dimensão dos direitos de cidadania e de participação na elaboração, definição, gestão e no controle social das políticas públicas.

⁷ Texto: “A participação social no Brasil hoje”, publicada pelo Instituto Pólis, 1998.

Trata-se de uma das formas de participação da sociedade civil que ampliam as chances de vocalização e expressão de um número cada vez maior de pessoas, capacitando-as a partilharem autonomamente o exercício do poder público. Consiste na adoção de um conjunto de valores democráticos construídos e exercidos mediante as práticas cotidianas dos atores na sociedade.

Por cultura política, acima referida, entende-se o “conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos” (Bobbio, Matteucci e Pesquisa, Dicionário de Política. Brasília: Ed. UNB, 2000)⁸.

Na perspectiva contemporânea, a concepção de cidadania passou a incorporar como elemento ou dimensão política o reconhecimento público ao cidadão identificado como aquele indivíduo portador de direitos e deveres. Torna-se relevante considerar a cidadania como o âmbito dinâmico de construção das lutas sociais por direitos, onde são os seres humanos os atores sociais que agem politicamente para efetivar suas demandas na forma de consolidação de direitos. Portanto, cidadania refere-se a direitos e deveres que vinculam os cidadãos ao Estado. São direitos e deveres consagrados constitucionalmente, que se dividem nas dimensões civil, política e social.

Para as ciências sociais atuais, a cidadania tem se comportado como conceito que reivindica a democracia e a alteridade na medida em que está associado ao reconhecimento do outro (ou à sua exclusão e não reconhecimento), no mínimo, no que tange ao discurso dos direitos civis e políticos (Marlise Matos, 2009)⁹.

Esse atual modelo de gestão das políticas públicas foi originado pela ação de novos atores sociais e políticos que emergiram da resistência ao período da ditadura militar. Segundo Avritzer (2002:17), o embate contra o autoritarismo e a transição democrática foi fortemente marcado pela construção de práticas sociais bem mais democráticas, com o questionamento das antigas práticas dominantes e excludentes e pela defesa de um espaço de demarcação entre a sociedade civil e o Estado.

⁸ Capacitação em serviço social e política social, Mod. III, Brasília: UNB, 2000.

⁹ Texto: “Cidadania por que, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à Democracia Inclusiva. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Mod. IV, Belo Horizonte: UFMG, 2009.

Neste contexto de ausência de canais de interlocução emergem os novos movimentos sociais como captadores destas novas e cadentes demandas sociais, introduzindo um fator diferencial na configuração de uma cultura híbrida na forma de participação política na esfera pública, no sentido que ela envolve um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil (Lascomes, 1995; Avritzer e Pereira, 2000)¹⁰.

A descentralização formalizada pela Constituição de 1988 possibilitou a vigência de condições institucionais e políticas para a implantação de conselhos setoriais nas três esferas de governo. Por descentralização entende-se que, para a gestão das políticas públicas, o financiamento e a execução devem comungar responsabilidades e atribuições repartidas entre os três níveis federados. Este princípio democrático da descentralização impõe aos gestores e conselheiros uma gestão compartilhada das políticas públicas.

Neste contexto, a descentralização tem sido considerada como uma condição para fomentar o ideal da democracia participativa, bem como estratégia pela qual foram institucionalizados mecanismos que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Como espaços públicos institucionalizados de participação e com atribuições legais formalmente instituídas, os conselhos despontam como novos instrumentos da política social e passam a ser expressões da democratização da política e da sociedade.

Os conselhos são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo de interlocução permanente. Por meio desta interlocução objetiva-se propor alternativas de políticas públicas, criar espaços de debates públicos, estabelecer mecanismos de negociação e pactuação, penetrar na lógica burocrática estatal para transformá-la e exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais.

Segundo Tatagiba (2002)¹¹ “os conselhos de políticas são aqueles ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. São em geral previstos em

¹⁰ Texto: “Democracia Participação e Instituição Híbridas”. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, Mod. VI, Belo Horizonte: UFMG, 2009.

¹¹ FARIA, Claudia Feres. “Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde e os Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. UFMG, 2007.

legislação nacional e considerados parte integrante do sistema nacional. Com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental (...). São também concebidos como fóruns públicos de capacitação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado”.

Dessa maneira, os conselhos de políticas públicas são considerados como espaços de co-gestão entre Estado e sociedade que vem se contrapor a uma tradição autoritária e excludente que caracterizava os espaços de decisão política no Brasil. São formas inovadoras de gestão pública que permitem o exercício de uma cidadania ativa¹², incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas de respeito à igualdade e ao exercício da cidadania.

Estes conselhos atuam em áreas de política social (educação, saúde, assistência social, proteção à infância e adolescente), em gestão de programas governamentais (alimentação escolar, ensino fundamental), em áreas de direitos difusos (direitos humanos, discriminação contra as mulheres, negros, idosos e deficientes) e, mais recentemente, na gestão de políticas de desenvolvimento sustentável.

Pela sua composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, e a natureza deliberativa de suas funções no que se refere à definição da política em cada setor e ao controle social sobre a sua execução, pode-se considerar que os conselhos representam uma forma democrática e participativa de representação política da sociedade na gestão e no controle das políticas públicas.

4- OS CONSELHOS COMO MECANISMOS DE CONTROLE PÚBLICO

Para a literatura contemporânea, a democracia significa o reconhecimento do direito à autonomia e participação política do outro. Atualmente, a concepção de democracia abrange não só o direito de escolher nossos representantes, mas também cobrar-lhes resultados, controlar seus atos e acompanhar o gasto público.

¹² Cidadania ativa significa a ampliação da participação popular nas decisões públicas, através dos instrumentos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e projetos de iniciativa popular instituídos pela Carta Constitucional como mecanismos de ampliação da sociedade nas decisões políticas. (Benevides, 1990)

O processo de democratização no Brasil teve origem no quadro político dos anos 1980, quando emergiram com vigor as lutas contra a ditadura militar e os esforços de construção democrática do Estado e da sociedade.

Esse movimento apresentou em seu contexto a crise brasileira que se estabeleceu no referido período e relaciona-se a redefinição das relações entre Estado e sociedade, com suas conseqüências para as políticas sociais.

Configura-se como uma fase que apesar do aprofundamento das desigualdades sociais, foi decisiva para os avanços democráticos caracterizado pelo surgimento dos chamados novos movimentos sociais, mobilizados em torno da conquista e da ampliação dos direitos relativos ao trabalho, como pela melhoria das condições de vida no meio urbano e rural, e a inserção de reivindicações contra as mais diversas formas de discriminações como as de gênero e de raça.

A expansão de inúmeras organizações populares, com forte pressão sobre o Estado, culminou com o reconhecimento, na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A “Constituição Cidadã” prevê a participação da sociedade civil através dos instrumentos de democracia direta como o plebiscito, o referendo, os projetos de iniciativa popular. Os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências, os orçamentos participativos e outros canais de participação popular, foram instituídos como mecanismos de ampliação da participação política da sociedade.

Esse novo modelo de participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira significa construir espaços públicos não estatais, afirmando a importância do controle público sobre o Estado, da gestão participativa, da co-gestão das políticas públicas.

Posteriormente à Constituição de 1988 e no decorrer da década de 90, foi fomentada a idéia de que os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser ampliados para permitir a participação de novos e diversificados sujeitos sociais, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder público. Torna-se cada vez mais presente nos movimentos sociais a reivindicação de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade.

Nesta perspectiva, os movimentos sociais têm um papel fundamental para o avanço da democracia participativa, pois além de contribuir para a inclusão social, eles recompõem e

repõem o eixo de um processo de desenvolvimento e de direcionamento de políticas públicas para a garantia de direitos.

De acordo com a contribuição teórica de J. Habermas (1984), Hannah Arendt (1991) e Vera Telles (1990)¹³, “a esfera pública constitui um espaço essencialmente político, de aparecimento e visibilidade, aonde tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos.” Este conceito vem reforçar a importância da participação das associações voluntárias e dos movimentos sociais no fortalecimento da democracia.

Dentre os atributos centrais da esfera pública no que se refere diretamente às relações entre o Estado e a sociedade civil, explicitamos alguns de seus elementos constitutivos, pressupostos como um conjunto dinâmico e articulado¹⁴:

1-Visibilidade Social, que significa as ações dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para todos os implicados nas decisões políticas. A visibilidade social supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação.

2-Controle Social, que implica no acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

3-Representação de interesses coletivos envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores.

4-Democratização remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, alargando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para consolidar e criar novos direitos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas.

5-Cultura Pública, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da “cultura privatista” de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações

¹³ Conceito referenciado no capítulo sobre a Publicização como Mediação das Novas Relações entre Estado e Sociedade Civil. Capacitação em serviço social e política social, Mod. IV, Brasília: UNB, 2000.

¹⁴ Capacitação em serviço social e política social, Mod. III, Brasília: UNB, 2000.

sociopolíticas dos interesses dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública.

Nesta esfera, os sujeitos sociais estabelecem uma interlocução pública, que não é apenas discursiva, mas implica a ação e a deliberação sobre questões que dizem respeito a um destino comum, isto é, de caráter coletivo. A dimensão propriamente política da esfera pública é baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública.

Este contexto da dinâmica societária envolve a organização e a representação de interesses coletivos na cena pública, que passam a ser confrontados e negociados a partir do enfrentamento dos conflitos que regem as relações sociais nas sociedades de classe.

Trata-se, assim, da formulação, implementação e gestão de políticas públicas, concebidas como linha de ação coletiva que concretizam direitos sociais, por meio dos quais são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços em resposta à demanda da coletividade (Pereira, 1996).

Dessa forma, a participação da sociedade civil se torna um componente essencial para o avanço da democracia participativa que se realiza através do protagonismo sócio-político de diversos atores sociais.

Nessa concepção, o controle social se realiza por meio da participação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas, possibilitando aos cidadãos os meios e canais de fiscalização e controle das instituições e organizações governamentais.

Fundamenta-se na transferência de poder político à sociedade civil, possibilitando que a população, por meio dos movimentos organizados, possa exercer influência sobre a agenda do governo, ampliar os canais de discussão, negociação e deliberação entre governantes e governados e, ainda, envolver a sociedade civil em assuntos de interesse público.

Os principais avanços no sentido de uma institucionalização democrática, visando à participação da população dizem respeito à exigência de formação de conselhos de gestão de políticas públicas com a inclusão de representantes de organizações da sociedade civil.

A institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas teve como marco legal a Constituição Federal de 1988, incorporando a participação da sociedade civil como diretriz para a formulação de políticas públicas. Essa cultura participativa foi construída pelos chamados “novos movimentos sociais” que emergiram com muito vigor nos anos de 1970 e 1980.

No contexto da redemocratização do Brasil, os conselhos passam a desenvolver experiências como gestores de políticas públicas. Nessa estratégia foram e são desde então, depositadas energias confiantes no avanço da democracia participativa.

Os conselhos foram uma conquista da sociedade civil, implantados e implementados a partir dos anos de 1990, num cenário de fortes desigualdades sociais e de retrocesso de conquistas históricas dos trabalhadores em nome da defesa do mercado e do capital.

Neste cenário, foram constituídos os conselhos gestores das políticas de saúde, assistência social, educação, previdência social, meio ambiente, cultura, ciência e tecnologia, como também, os conselhos dos direitos da mulher, da criança e do adolescente, das pessoas com deficiência e das pessoas idosas.

Os conselhos são instituições híbridas que implicam na participação simultânea de representantes do governo e da sociedade civil no exercício do controle público in-loco, como forma de contribuir para a efetivação das políticas públicas. Representam uma nova forma de gestão institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre representantes estatais e as entidades da sociedade civil.

Na condição de espaços públicos, os conselhos devem exercitar a partilha equitativa dos processos decisórios entre as representações das organizações da sociedade civil e do segmento governamental, para que as questões, de caráter público, tenham a relevância necessária no contexto dos interesses mais amplos de toda uma coletividade.

Neste contexto, os conselhos gestores de políticas públicas podem se constituir em canais efetivos de participação da sociedade civil e representam uma forma inovadora de gestão democrática.

Os conselhos de gestão setorial representam um dos mecanismos mais importantes de controle público, de maior enraizamento entre as experiências participativas desenvolvidas no Brasil, caracterizando-se como uma institucionalização híbrida que se expandiu no país, com representação nas três esferas de governo.

No sentido *strictu*, os conselhos são formas de participação da sociedade que diferem de outras, como sindicatos, associações, movimentos sociais, etc. Diferem na sua forma e concepção, pois representam uma relação mais imbricada à gestão da política, sendo regulamentados por legislações específicas (nacional, estaduais e municipais), apresentando, portanto, institucionalidade diferenciada.

No espaço dos conselhos a participação da população representa uma possibilidade concreta do exercício democrático estabelecida mediante uma relação entre Estado e

sociedade civil, pautada nos princípios da democracia participativa, na qual sujeitos individuais e coletivos ocupam os espaços públicos, para exercerem o direito da deliberação e do controle público.

Segundo Campos (2006:105)¹⁵, o controle público - entendido como controle social - envolve um conjunto de ações de natureza sócio-política e técnico-operativa, desenvolvido pela sociedade civil, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais e incorpora três dimensões distintas e indissociáveis:

Dimensão política – relacionada à mobilização da sociedade para influenciar a agenda governamental e indicar prioridades.

Dimensão técnica – diz respeito ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão dos recursos e apreciação da execução da política, inclusive sobre o grau de efetividade desse trabalho na emancipação social de seus destinatários.

Dimensão ética – trata da construção de novos valores e de novas referências, fundados nos ideais de solidariedade, soberania e justiça social.

Os conselhos gestores asseguram a participação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas, possibilitando aos cidadãos os meios e canais de fiscalização e controle das instituições e organizações governamentais.

O controle social tem como pilar a fiscalização das ações públicas; o papel de mostrar alternativas e propor prioridades na aplicação dos recursos e demandas coletivas; promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público e consolidar ações enquanto espaço de legitimação da luta pelos direitos de cidadania.

Nesses moldes, os conselhos gestores são considerados como instrumentos de expressão, representação e participação e de grande potencial para transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas públicas, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomadas de decisões (GOHN, 2001. p: 85)¹⁶.

Assim posto entende-se que o controle público é a participação da população na co-gestão das políticas públicas, possibilitando aos cidadãos os meios e canais de fiscalização e

¹⁵ CAMPOS, Edval. "Assistência Social: do descontrole ao controle social". São Paulo: Cortêz, nº 88, 2006.

¹⁶ GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sócio-Política, São Paulo: Cortês, Vol. 84, 2001.

controle das instituições e organizações governamentais, de modo a verificar o bom andamento das decisões tomadas em seu nome.

Visa direcionar as políticas para o atendimento das necessidades prioritárias da população; melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Pressupõe o reconhecimento de uma esfera pública de interesses que, longe de almejar a cristalização de um consenso diluidor de diferenças, divergências e tensões faz emergir a necessidade do estabelecimento de agendas sociais e pautas de prioridades a serem assumidas democraticamente e encaminhadas pelo Estado e, em subsidiariedade pelas organizações da sociedade.

5- A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO CONTEXTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

5.1- Participação e Cidadania

Das formas democráticas de governo, a única que parece responder mais satisfatoriamente às demandas históricas e sociais do clamor por democracia é a modalidade da democracia participativa, a ser partilhada com a democracia representativa de sorte que, apenas por meio do melhoramento dessa forma de governar é que se poderá gradativamente garantir a participação social.

A democracia participativa é considerada como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Significa, que a efetiva participação do povo deve se expressar nas decisões do Estado, seja através da formação de instituições representativas, seja através do controle da atividade estatal.

Pressupõe-se que o conceito de democracia participativa, deve ter surgido no Brasil nos movimentos que deram força à formulação da constituição vigente, cujo maior mérito, como se diz freqüentemente, é o da expressão democrática.

Esses movimentos tiveram importância essencial e nevrálgica na propagação desse tipo de organização democrática no seio da política brasileira. A democracia participativa constitui-se como uma forma de governo caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. As organizações da sociedade civil, ativas e participativas, são essenciais na transição para essa forma de democracia.

A importância dos fóruns de participação popular, específicos e, ou de articulação da política em todos os níveis de governo, bem como a união dos conselhos e, ou, congêneres são fundamentais para o fortalecimento da sociedade civil organizada.

No contexto da “abertura política” e da “transição democrática”, as lutas e reivindicações que erguiam as bandeiras da autonomia frente ao Estado reforçavam a fase de combatividade e de visibilidade desses movimentos. A partir da “consolidação da democracia” verifica-se uma progressiva reorientação das ações coletivas rumo a uma participação institucionalizada, a qual vem se manifestando ainda bastante frágil junto aos novos espaços institucionais (Conselhos, Orçamentos Participativos etc.).

Enfim, a importância da ampliação dos canais de participação da sociedade civil é fundamental para o processo de fortalecimento da articulação institucional e o controle social das políticas públicas,

Conforme Raichelis (1997) “a constituição da esfera pública é parte integrante do processo de democratização da vida social, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, de forma a inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política”.

A discussão da cidadania na sociedade capitalista diz respeito às formas de compreender a questão da igualdade e da desigualdade nesta sociedade e a luta de grupos e classes por participação no poder político e na riqueza social. O conceito de cidadania refere-se a direitos e deveres que vinculam os cidadãos ao Estado, os quais estão consagrados constitucionalmente e se dividem na dimensão civil, política e social.

A construção dos conselhos de políticas públicas está diretamente associada ao processo de luta pela democracia, resultando em uma nova arquitetura da participação, na qual as inovações institucionais participativas estimulam o engajamento e a representação de diferentes atores da sociedade civil.

Esse novo modelo de gestão pressupõe uma mudança na relação entre o Estado e a sociedade civil com fundamentação nos princípios da democracia participativa, na qual sujeitos individuais e coletivos ocupam os espaços públicos, para exercerem o direito da deliberação e do controle das políticas de governo.

5.2- Os Conselhos de Assistência Social

Foi através da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993), que a assistência foi elevada à categoria de política pública, como também, o controle social passou a ser assegurado como instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão das políticas públicas. Dessa forma, a assistência social tornou-se uma política de responsabilidade do Estado, direito do cidadão e, portanto, uma política estratégica no combate à pobreza e para a constituição da cidadania das classes subalternas.

Seguindo as diretrizes constitucionais, a LOAS promoveu um reordenamento institucional, definindo um sistema descentralizado e participativo nas três esferas de Governo, com atribuições específicas para cada uma delas. Nos três níveis foram criados os Conselhos de Assistência Social, de composição paritária, entre governo e sociedade civil e, deliberativos acerca das políticas, ações, orçamentos.

Na organização da Assistência Social está estabelecido entre várias diretrizes, que a participação da população, na citada política, será realizada por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Neste sentido, ao empoderar o cidadão de ferramentas que o permita participar dos negócios públicos rompe com a idéia do espaço público como sendo algo privativo do Estado e implementa a idéia do espaço público como um espaço compartilhado com a sociedade.

É no bojo dessa mesma carta magna que a assistência social passa a compor ao lado das políticas de saúde e da previdência o tripé da seguridade social, constituindo-se como Política de Proteção Social articulada a outras políticas sociais, destinada à promoção da cidadania. A partir dessa nova configuração, a assistência social adquire o status de política pública de direito do cidadão e dever do Estado.

A conquista da assistência social ao patamar de política pública da área da Seguridade Social foi assegurada nos artigos 203 e 204 dessa mesma Constituição de 1988, e normatizada pela Lei nº 8.742/1993, ou seja, a Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS, a qual estabeleceu as novas bases de gestão para essa política de proteção social, materializada através do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

No artigo 204, a Constituição Federal/1988 estabelece duas importantes diretrizes para a organização das ações da Assistência Social: a descentralização político-administrativa e a participação da população, por meio de suas organizações, na formulação e no controle das ações em todos os níveis. Esse novo modelo de gestão descentralizada e participativa da

política assegurou a possibilidade de democratizar os processos necessários ao cumprimento da nova Constituição.

A descentralização significa que a gestão, financiamento e execução da política devem comungar responsabilidades e atribuições repartidas entre os três níveis de governo, respeitado, para cada nível o comando único das ações, como também, o entendimento da execução de serviços socioassistenciais por instituições da sociedade civil sem fins lucrativos, fomentadas e subvencionadas pelo poder público.

Neste modelo de gestão está assegurado à população o direito à participação na elaboração e no controle das ações socioassistenciais em todos os níveis.

Nessa abordagem, participar da gestão dos interesses coletivos significa participar do governo da sociedade, disputar espaço no Estado, nos espaços de definição das políticas públicas e exercer o controle público.

A participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas, tem se estruturado no país através de inúmeras experiências participativas, no contexto da co-gestão entre Estado e sociedade, dentre as quais se destacam: os Orçamentos Participativos, os Conselhos Gestores e as Audiências Públicas.

Os conselhos de gestão setorial das políticas sociais, mediante abertura política assegurada pela Constituição Cidadã e, por meio de legislações específicas representam uma das principais inovações democráticas no campo da participação e controle público.

No âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, o controle social, hoje entendido como controle público é considerado como um dos eixos imprescindíveis na execução da política de assistência social, se configurando como instrumento de efetivação da participação popular na gestão dessa política.

Os espaços privilegiados em que se efetiva essa participação são os conselhos, as conferências, fóruns e outros espaços que venham agregar a participação da sociedade civil no processo da democracia brasileira.

Os conselhos são estruturas permanentes, que funcionam cotidianamente, e têm função efetiva na gestão da política de Assistência Social visando a garantir o caráter democrático-participativo e descentralizado do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

6- OS DESAFIOS DA CO-GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO ESTADO DE RORAIMA

6.1- Aspectos Político-Cultural do Estado de Roraima

Roraima é o estado brasileiro localizado mais ao norte do país, cuja capital é Boa Vista. Além de Boa Vista, Roraima possui 14 outros municípios. De acordo com o censo realizado pelo IBGE, no ano 2000, sua população é de 395.725 habitantes, dos quais 247.762 habitantes representam à população da capital¹⁷.

Conforme Aimberê Freitas (2009, p.130:138)¹⁸, o processo de colonização de Roraima iniciado por volta de 1750 foi marcado pelo autoritarismo e violência dos colonizadores portugueses contra os nativos, pela cobiça de suas terras, resultando em várias tentativas fracassadas de colonização. Esta colonização também foi caracterizada por um intenso processo migratório representado pelos nordestinos. Em 1943 foi criado o Território Federal do Rio Branco e depois transformado em Território Federal de Roraima, cabendo ao Presidente da República a nomeação do respectivo governador com base em indicação política.

Com o movimento militar de 1964, o Território passou a ser governado por oficiais da aeronáutica. Entre 1964 e 1985, época do governo militar no Brasil, a aeronáutica mandou oito oficiais para governar Roraima. Foi no final dessa época, que governadores populistas deram início a intensas práticas clientelistas e paternalistas que até hoje se encontram arraigadas no contexto político e cultural do estado.

Após o período de governo militar, com a chamada redemocratização do país, o Território de Roraima passou a ser governado, novamente, por pessoas indicadas por articulações políticas locais.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Território Federal de Roraima foi transformado em estado, possibilitando que fosse realizada a eleição para escolha do primeiro governador do estado, com a efetivação do pleito em outubro de 1990 e posse do eleito no cargo em 1º de janeiro de 1991.

¹⁷ De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a estimativa (2009) da população do Estado de Roraima é de 421.499 habitantes com a concentração de 266.901 habitantes na Capital.

¹⁸ Geografia e História de Roraima, Boa Vista/RR, Edição 7ª, 2009.

Essa transformação foi considerada como um passo significativo para um melhor posicionamento e emancipação política do estado, em busca de uma auto-afirmação do povo roraimense. A transferência real das terras para o estado só aconteceu no ano de 2009, depois de forte pressão da classe política.

Desde essa época (1991), o estado de Roraima foi governado, sucessivamente, por sete governadores. O estado apresenta questões políticas que vem comprometendo o desenvolvimento local como a questão indígena, que envolveu interesses divergentes e polêmicas discussões no âmbito do Supremo Tribunal de Justiça, culminando com a definição de extensa área destinada à Reserva Indígena Raposa/Serra do Sol. Neste contexto outras questões precisam ser pontuadas, entre as quais, a implantação das áreas de livre comércio e a regularização fundiária (rural e urbana), ampliação e melhoria da infra-estrutura do estado, a inclusão social traduzida na melhoria da qualidade de vida da população e a implementação do Plano Estadual de Desenvolvimento Sustentável, considerando que a fonte de renda da população está concentrada no serviço público estadual e municipal.

Esse plano representa uma proposta recente e inovadora para o estado de Roraima, porém, acreditamos que é preciso avançar e incorporar novas formas de abordagens dos problemas sociais, assegurando ações na perspectiva da sustentabilidade do desenvolvimento local, de acordo com a potencialidade dos municípios e da garantia da implementação das ações de forma integrada e articulada entre as políticas setoriais.

Os governos locais fazem vultosos investimentos em ações assistencialistas e paternalistas, com ampla distribuição à população de cestas básicas, redes, enxovais de bebê, leite e outros benefícios eventuais, em detrimento às práticas afirmativas e estruturantes, gerando acomodação, omissão e subserviência da população. Os movimentos organizados da sociedade civil encontram-se desmobilizados e, portanto, com inexpressiva participação nas decisões de interesses coletivos. Ainda percebem-se resquícios do autoritarismo que se instalou no Estado desde a época dos governos militares, acreditando-se ser este um dos fatores que limitam o processo de participação ativa da sociedade civil.

6.2- O Controle Social no Âmbito do Conselho Estadual de Assistência Social de Roraima

A democracia participativa tem como uma de suas especificidades a maior abertura de canais de participação dos cidadãos na gestão pública do Estado. A participação é fundamental no conceito de democracia participativa, tendo em vista que essa forma de

governo possibilita a ampliação dos fóruns de decisão política que, alargando os condutos tradicionais de representação, permitem incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos.

Os conselhos são canais importantes de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo de interlocução permanente.

Por meio desta interlocução objetiva-se propor alternativas de políticas públicas, criar espaços de debates públicos, estabelecer mecanismos de negociação e pactuação, penetrar na lógica burocrática estatal para transformá-la e exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais.

Na estrutura administrativa do Brasil, os conselhos significam uma instituição que pertence ao domínio da produção e gestão de políticas públicas e que conta com a participação de atores da sociedade civil.

Nesta perspectiva, os conselhos representam uma forma democrática e participativa de representação política da sociedade na gestão e no controle das políticas públicas.

A atual configuração da Assistência Social foi estruturada pela Constituição Federal de 1988 (art. 203 e 204) e pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742, de 1993). Os processos e instrumentos de sua operacionalização encontram-se definidos e regulamentados na Política Nacional de Assistência Social, de 2004 e na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS, de 2005).

Essa configuração tem como pressuposto o exercício do controle público, também entendido como controle social, desenvolvido pela sociedade civil, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais.

De acordo com a LOAS, as conferências e os conselhos são considerados como formas de participação da sociedade na política de Assistência Social. As conferências são realizadas a cada dois anos como espaço de avaliação da situação dessa política, enquanto os conselhos são instâncias de caráter permanentes, instituídas por leis (nacionais, estaduais e municipais) com o objetivo de deliberar sobre a política pública de Assistência Social.

Em decorrência de toda uma estrutura legal e política, assegurada pela LOAS, os conselhos foram implantados, inicialmente, nos estados a partir de 1994 e, expandindo-se por todo país.

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo e tem sido objeto de

análise de várias pesquisas realizadas por profissionais da área, buscando avaliar a efetividade desses conselhos no controle e na formulação da política de Assistência Social.

A partir do presente capítulo procuraremos avaliar o grau de efetividade democrática¹⁹ do Conselho Estadual de Assistência Social de Roraima e ainda, como se estrutura e compartilha da gestão dessa política em âmbito estadual.

A metodologia adotada para este trabalho foi a abordagem qualitativa, tendo como referência o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/RR, criado por Lei Estadual, em 1996, com o objetivo de monitorar, fiscalizar e avaliar sobre as condições de aplicação dos recursos financeiros e prestação dos serviços socioassistenciais no âmbito de sua jurisdição.

O mencionado Conselho foi concebido na qualidade de órgão superior de deliberação colegiada, de caráter permanente e composição paritária entre organismos governamentais e não governamentais. Esta natureza híbrida visa assegurar o pluralismo, a expressão dos diversos interesses e a capacidade de deliberação conjunta da Política de Assistência Social.

A pesquisa foi subsidiada por trabalhos realizados por estudiosos do tema; o questionário foi o instrumento de coleta das informações e ainda, foram analisados documentos, como: lei e regimento interno do Conselho, resoluções publicadas no Diário Oficial do Estado no ano de 2009, relatórios de visitas às unidades operacionais, atas das reuniões realizadas em 2009.

O questionário foi constituído por uma série ordenada de perguntas fechadas e/ou abertas referentes ao tema e vinculadas aos seguintes eixos temáticos:

- 1- **Sobre os conselheiros:** identificação, profissão e/ou ocupação;
- 2- **Situação do (a) conselheiro (a):** titular ou suplente e respectivo período do mandato atual, experiência anterior neste conselho, participação em outros conselhos de políticas públicas;
- 3- **Representação: governamental ou da sociedade civil;**
- 4- **Desempenho da função de conselheiro (a):** conhecimento da legislação básica da política, participação em capacitações, conhecimento prévio das pautas de reunião, participação na construção da pauta de reunião, forma de acompanhamento das deliberações

¹⁹ FARIA, Claudia Feres, no texto “Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde e dos Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste”, 2007, adota o termo efetividade democrática como a capacidade dos conselhos de incluir novas e diferentes vozes no processo de implementação, gestão das políticas e expandir, de forma igualitária, o acesso aos bens públicos nelas envolvidos.

do conselho, transparência nas informações relativas à aplicação dos recursos, participação democrática na discussão das matérias em pauta, segmento com maior participação nas discussões, participação dos usuários no conselho, cumprimento da agenda de acompanhamento às unidades socioassistenciais, dificuldades encontradas para o exercício do controle da política, participação em outros espaços de discussão da política.

Além desses procedimentos, foram também agregadas as observações da pesquisadora, considerando que a mesma faz parte deste conselho, na qualidade de membro titular e representante de entidade da sociedade civil.

De acordo com a consolidação dos dados desta pesquisa, dos 16 (dezesseis) conselheiros entrevistados, 10 (dez) eram titulares e 06 (seis) suplentes, sendo que sete dos quais já haviam exercido mais de 02 mandatos neste conselho, como também, possuíam experiência de participação em outros conselhos de políticas públicas. Deste universo, 07 (sete) eram representantes governamentais e 09 (nove) representantes da sociedade civil.

Com relação aos representantes governamentais, os 07 (sete) pertenciam ao quadro efetivo dos órgãos públicos representados, sendo que 03 (três) dos quais possuíam cargo comissionado.

No tocante à representação da sociedade civil, dos (09) conselheiros entrevistados, 04 eram representantes de entidades de assistência social, 03 (três) eram representantes dos trabalhadores da área e 02 (dois) de organizações de usuários.

A pesquisa evidenciou que o processo de escolha dos representantes da sociedade civil se dá por indicação da entidade, correspondendo a 07 (sete) conselheiros, sendo que apenas 01 (um) entrevistado informou ter ocorrido eleição para escolha do representante para compor este conselho, enquanto, 02 (dois) mencionaram que a escolha se deu através de lista indicativa, 03 (três) por fazerem parte da diretoria da entidade ou organização e 03 (três) deixaram de informar.

O que podemos observar na dinâmica das relações entre os membros do presente conselho, é que se faz necessário buscar-se na concepção de democracia a defesa das demandas coletivas, considerando que têm prevalecido as discussões em torno dos interesses do órgão gestor.

Outra questão que nos chama atenção é que a atribuição propositiva no que diz respeito à competência de formular recomendações e orientações acerca da gestão da política, ainda não tem se sobressaído no contexto das deliberações do conselho, como também, não tem conseguido influenciar a agenda do gestor.

No que diz respeito à paridade entre representantes governamentais e da sociedade civil, a constante rotatividade dos conselheiros compromete, muitas vezes, a estrutura da representação e a capacidade de deliberação do colegiado. É preciso ter claro que a “paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento do ‘outro’, mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas” (Tatagiba, 2002:59)²⁰.

Com relação ao domínio de conhecimento da legislação e normativas da política, dos 16 (dezesesseis) entrevistados, 15 (quinze) informaram possuir um bom ou regular conhecimento sobre a LOAS e PNAS e apenas 01 (um) registrou como insuficiente, enquanto em relação a NOB/SUAS, 14 (catorze) informaram conhecimento bom e/ou regular e 02 (dois) informaram ser insuficiente.

Portanto, os dados demonstram que ainda existem conselheiros que declaram não possuir um conhecimento satisfatório da política, desconhecem suas diretrizes e princípios estruturantes, como também, não possuem a clareza sobre a forma de organização e gestão das ações inerentes a assistência social.

No que se refere à compreensão dos entrevistados sobre a importância da função de conselheiro, por unanimidade, todos consideraram como de relevância para a política.

É importante ressaltar que ocupar a função de conselheiro é exercer o direito de cidadania, podendo influenciar nos destinos da política em defesa dos interesses coletivos.

No que diz respeito à participação dos conselheiros em capacitações realizadas pelo conselho estadual, 08 (oito) entrevistados informaram ter participado e 08 (oito) informaram não terem sido capacitados por este conselho.

Levando em consideração que para uma participação pró-ativa dos conselheiros, quer seja representante governamental ou da sociedade civil, torna-se imprescindível investir na qualificação, através de um permanente e contínuo processo de formação e capacitação, desses atores sociais, para ampliar o conhecimento sobre a natureza da assistência social na concepção de política pública e respectiva legislação complementar, e dessa forma, promovendo uma melhor participação nas discussões.

Também buscamos avaliar os mecanismos que este conselho vem adotando para fomentar a participação e o protagonismo dos conselheiros no processo de controle da política e podemos verificar nesta pesquisa que dos 16 (dezesesseis) conselheiros entrevistados apenas

²⁰ TATAGIBA, Luciana. 2002. Os Conselhos Gestores e Democratização das Políticas Públicas do Brasil.

10 (dez) informaram ter conhecimento prévio da pauta de reuniões. Quanto à participação dos conselheiros na construção da pauta apenas 05 (cinco) entrevistados informaram participar, enquanto, 10 (dez) informaram não participar e 01 (um) deixou de informar.

Dessa maneira os dados evidenciam que inexistente uma prática de construção de agenda de trabalho que possibilite a inserção das demandas coletivas, uma vez que mesmo as sugestões apresentadas em reuniões do plenário não foram acatadas democraticamente pela coordenação deste conselho.

Quanto ao acompanhamento das deliberações foi observado nesta pesquisa, que não existe uma regularidade dessa prática no âmbito do colegiado. As ações deliberativas são aquelas que implicam em atos decisórios de aprovação e devem se expressar na forma de resoluções, as quais devem ser amplamente divulgadas e monitoradas pelo colegiado.

Outra questão abordada nesta pesquisa foi em relação à existência de transparência nas informações prestadas pelo gestor quanto à aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, sendo que dos 16 (dezesesseis) entrevistados, 09 (nove) responderam que sim, 05 (cinco) responderam que não e 02 (dois) se omitiram de informar.

Com o intuito de investigar sobre o contexto de discussão das matérias em pauta, 12 (doze) dos entrevistados informaram que esse processo ocorre de forma democrática, enquanto 04 (quatro) discordaram dos primeiros.

Quanto à participação dos usuários no conselho, as respostas apontam que esse segmento se faz representar por entidades que prestam atendimento e, portanto, ainda não incorporou pessoas e/ou grupos beneficiados pelos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS²¹, conforme regulamentado em resolução.

Em relação ao acompanhamento da prestação dos serviços socioassistenciais, esta pesquisa constatou que visitas foram realizadas às unidades uma vez no ano de 2009, de forma aleatória e sem resultado concreto no que se refere à avaliação das mesmas e conseqüente deliberação e normatização dos serviços.

Outro questionamento formulado na pesquisa foi a respeito das dificuldades encontradas pelos conselheiros para o exercício do controle da gestão dessa política, cujas respostas foram fornecidas de forma subjetiva e diversificadas, a seguir elencadas:

. Desconhecimento pelos entes federados a respeito de suas responsabilidades na execução da política;.

²¹ PNAS - Política Nacional de Assistência Social

- .Centralização das decisões no âmbito do gestor estadual;
- . Burocracia institucional;
- . Falta de investimentos e expansão dos serviços socioassistenciais;
- . Falta de apoio logístico para realização das visitas de acompanhamento às unidades prestadoras dos serviços de assistência social;
- . Práticas assistencialistas fortemente arraigadas na condução da política;
- . Desconhecimento da política por parte do gestor;
- . Falta de responsabilização e disponibilidade dos conselheiros;
- . Falta de articulação do conselho com outras instâncias de controle público para fins de encaminhamento das demandas coletivas;
- . Ausência de participação do Conselho na definição da aplicação dos recursos e definição de prioridades;
- . Despreparo dos conselheiros para o efetivo acompanhamento da política;
- . Ausência de participação e descompromisso dos gestores neste processo.

Finalmente, a pesquisa também investigou sobre a participação dos conselheiros em outros espaços de discussão da política, conferindo que 14 (catorze) dos entrevistados responderam ter participado das conferências ou estar participando de alguma forma nas comissões, fóruns, entidades, de diversos movimentos organizados da sociedade civil e pela internet.

Os resultados apontados nesta pesquisa têm como foco evidenciar que o controle social é um componente importante na conformação de uma esfera pública cujo requisito central é a existência de sujeitos coletivos dotados de autonomia e representatividade legítima, “permanentemente ativada pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases, que fundam essa representação” (Raichelis, 2000: 85).

Portanto, o controle desta política deve pautar suas ações na fiscalização das ações públicas, devendo indicar caminhos, propor idéias, promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público, enquanto espaço de legitimação e defesa dos direitos de cidadania.

Os conselhos e as organizações credenciadas para atuar na área da assistência social estão investidos de atribuições e competências legais para, por meio de conferências específicas, definirem as prioridades políticas que deverão nortear os compromissos governamentais no âmbito de sua respectiva jurisdição.

O Conselho de Assistência Social de Roraima possui como principais atribuições, aprovar a Política e o Plano Estadual de Assistência Social; normatizar as ações e regulamentar a prestação de serviços, de natureza pública e privada, no campo da assistência social no Estado; apreciar e aprovar a proposta orçamentária do órgão gestor, para compor o orçamento; estabelecer diretrizes, aprovar e apreciar os programas anuais e plurianuais do Fundo Estadual de Assistência Social; acompanhar e controlar a execução da Política Estadual de Assistência Social; divulgar no Diário Oficial do Estado todas as decisões, bem como, as contas do Fundo Estadual de Assistência Social e das respectivas deliberações transformadas em resoluções.

No tocante ao controle da política, percebe-se que a contribuição do conselho na gestão da política de assistência social, em âmbito estadual, ainda é muito tímida; não existe uma prática de interlocução com o órgão gestor na discussão e negociação das decisões do poder público em relação à política; as práticas clientelistas, paternalistas e assistencialistas, para as quais são comprometidos mais de 52% do orçamento do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, conforme dados do Relatório de Análise Avaliativa/Setrabes/2008, são uma constante, sem qualquer tipo de intervenção deste conselho, comprometendo a aplicação desses recursos de forma condizente com o que é preconizado pela Política Nacional de Assistência Social, que toma concretude através do Sistema Único de Assistência Social; a manipulação política ainda está presente no interior desse conselho, interferindo no poder de deliberação e proposição; a estrutura física, na maioria dos 15 (quinze) conselhos municipais apresenta-se inadequada para o funcionamento dos mesmos; as deliberações das conferências estaduais e conseqüentemente, das nacionais, não são acompanhadas devidamente por este conselho a fim de que sejam inseridas no contexto da Política Estadual de Assistência Social; entendemos ainda, que se faz necessário a construção de alianças em torno de pautas coletivas, independentes de interesses particularistas e corporativistas, prevalecendo o exercício de mediações sociais e políticas para o atendimento das demandas da sociedade civil.

É importante ressaltar a necessidade de articulação com os demais conselhos e organizações da sociedade civil, bem como a criação do Fórum Estadual de Assistência Social como importante canal de ampliação da participação da sociedade civil com vistas ao acompanhamento da implementação desta política pelo poder público estadual.

7- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios da participação da sociedade civil, na gestão das políticas públicas têm despertado os interesses pela discussão e debates entre os profissionais de diversas áreas.

Neste contexto ganha relevância à abordagem sobre as diversas experiências dos conselhos gestores de políticas públicas. Esses conselhos são analisados quanto às novidades que imprimiram na relação Estado/sociedade, assim como suas metas, problemas, entraves, desafios políticos e impactos na gestão das políticas sociais.

Os conselhos resultam de uma luta histórica dos movimentos sociais, associações, ONGs, sindicatos e outras formas de organizações da sociedade civil, que na década de 1980, se mobilizaram pela criação de espaços públicos capazes de democratizar o processo de tomada de decisão, promovendo a participação colegiada. Dessa maneira, buscaram imprimir um sentido diferenciado às formas de proposição e implementação de políticas públicas, especialmente, as sociais.

Esses conselhos são de caráter interinstitucional e se configuram como instrumentos de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre Estado/sociedade, como também representam mecanismos que contribuem para materialização dos princípios de democratização e controle social. São espaços públicos, criados por legislações específicas e significam o desenho de um novo modelo de gestão das políticas públicas. Convém também ressaltar que outros instrumentos e formas de controle foram assegurados pela Carta Cidadã e colocados à disposição do cidadão/sociedade. São considerados como instrumentos de democracia direta, o plebiscito, o referendo, e projetos de iniciativa popular, instituídos como mecanismos de ampliação da participação da sociedade nas decisões políticas.

Com a Constituição de 1988 a Assistência Social passou a ser reconhecida como política pública, compondo com a saúde e previdência social o tripé da Seguridade Social, alicerçadora de direitos e de responsabilidade estatal. Em decorrência foi assegurada uma gestão descentralizada e participativa da política, garantindo a possibilidade de democratizar os processos necessários ao cumprimento dos princípios constitucionais.

O controle social no âmbito da política de assistência social, representa o exercício democrático de acompanhamento e avaliação da implementação e execução do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Com o amparo legal da Constituição e promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, os conselhos de assistência social foram implantados em todo país, como condição para o repasse de recursos federais. Nessa trajetória, que corresponde a mais de uma

década, não só o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS como os demais conselhos de assistência social, têm enfrentado algumas dificuldades para realizarem efetivamente o controle social, seja pela conjuntura adversa relacionada à política econômica, pelas duras resistências do aparato governamental para se instalar e obter o reconhecimento como espaço institucional e legítimo para o exercício do controle social, seja pela recusa dos executivos em partilhar o poder, conforme reafirma Raichelis (2006).

Pesquisas vêm sendo realizadas com o objetivo de avaliar a atuação dos conselhos estaduais e municipais no acompanhamento e controle da política de assistência social entre as quais podemos citar a conduzida pelo Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Seguridade Social e Trabalho (GESST/SER/UnB) em 2003, e ainda, a referenciada no Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2005, cujos resultados apontam para os seguintes aspectos: morosidade nos fluxos informativos do órgão gestor para com o conselho; descontinuidade das ações de assistência social em períodos de troca de mandato governamental; falta de capacitação dos conselheiros; não publicização das ações assistenciais, inclusive em algumas localidades foi apontada à inexistência formal da política de assistência social (Boschetti, 2003).

A constatação dos dados da segunda pesquisa acima citada, confirma a subordinação dos conselhos; gestões centralizadoras; dificuldade de representação dos três segmentos (trabalhadores, usuários e entidades de assistência social).

Com relação à análise dos resultados da pesquisa realizada no âmbito do Conselho Estadual de Assistência Social de Roraima, foram identificados entraves que comprometem a efetividade deste conselho no controle da política e demonstram que o processo de construção dos conselhos no país é extremamente variável e tem relação direta com o nível de organização participativa da população. No que se refere aos conselheiros observa-se que uma significativa parcela dos mesmos possui experiência nessa função, ora por já ter exercido outros mandatos e/ou ter participado de outros conselhos gestores. Entretanto, em relação ao conhecimento da política, percebe-se que ainda existem conselheiros que alegaram conhecimento regular ou insatisfatório da política, o que compromete o nível de discussão e tomada de decisões do colegiado. Foi constatado que apenas 50% dos entrevistados foram capacitados para o exercício da função de conselheiros.

No tocante ao funcionamento deste conselho, verifica-se que inexiste uma sistemática de comunicação prévia, aos conselheiros, das pautas de reuniões, assim como, as sugestões de

pauta, não são acatadas, ficando centralizada na mesa diretora, que atualmente tem forte influência da representação do Estado. Quanto ao caráter deliberativo deste conselho observa-se que a atuação do mesmo tem o caráter mais reativo que propositivo. Também foi verificado que não ocorre um acompanhamento sistemático do cumprimento, por parte do gestor, das deliberações e/ou resoluções deste conselho. O acompanhamento da execução da política é realizado de forma aleatória, sem resultados concretos. Existe um distanciamento em relação ao gestor, gerando decisões centralizadas, sem discussão de prioridades dos investimentos e ações. Portanto, os dados da pesquisa, comprovam que este conselho ainda tem muitos desafios a enfrentar diante de uma cultura política conservadora e, que mantém padrões clientelistas na relação Estado e sociedade e não dá abertura ao diálogo com os diferentes segmentos sociais. A interlocução entre iguais objetiva propor alternativas de políticas públicas, criar espaços de debates públicos, estabelecer mecanismos de negociação e pactuação, penetrar na lógica burocrática estatal para transformá-la e exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais.

Por outro lado, podemos destacar como avanços, a instalação de uma estrutura física para o funcionamento do conselho, apesar de não ser a ideal, que permitiu a criação dos mecanismos de participação democrática da sociedade civil, através das reuniões plenárias, formação das comissões permanentes e realização das conferências, ampliando os espaços de divulgação e socialização da política. Ressalto ainda, a realização de capacitação nacional promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS/CF e Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS, que possibilitou recentemente a qualificação de um grupo expressivo de conselheiros.

A assistência social está entre as políticas de formação recente e, portanto, vem sendo materializada através do Sistema Único de Assistência Social em todo país, com metas pactuadas pelo governo federal até 2015.

O exercício do controle social pressupõe a existência de uma sociedade civil organizada, mobilizada, representativa e politicamente estimulada para a valorização do interesse público e de governantes democráticos que valorizem o diálogo com a sociedade civil e que revelem disposição para partilhar decisões com a sociedade.

Temos a convicção que o controle desta política representa um processo em curso, envolve um número representativo de atores sociais e se encontra em plena construção na busca do aprofundamento da democracia e dos direitos de cidadania.

8- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: uma reflexão sobre os desafios para construção dos espaços públicos. Revista Serviço Social & Sociedade n° 88, São Paulo, Cortez Editora, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete (Coord.), Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social: um olhar dos conselheiros estaduais, municipais e do distrito federal. Brasília MAS/CNAS, 2003, (relatório de pesquisa).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social- Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004. Norma Operacional Básica-NOB/SUAS. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Caderno de Textos: Subsídios para debates. Participação e controle social no SUAS. Brasília, 2009.

CAMPOS. Edval Bernardino. Assistência Social: do descontrole ao controle. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 88, 2006.

FREITAS, Aimberê. Geografia e História de Roraima, Boa Vista/RR: Ed. 7ª edição, Editora IAF, 2009.

GOHN. Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica, São Paulo: Cortez, vol.84, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. Participação Social no Brasil Hoje. Dissertação de Mestrado-Instituto Pólis, São Paulo, 1998.

RAICHELIS, Raquel, Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. 5ª edição, São Paulo, Cortez, 2008.

SETRABES-Secretaria de Estado do Trabalho e Bem Estar Social. Relatório de Análise Avaliativa-RAA. Boa Vista/RR, 2008.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: aprofundando o debate. Revista Sociologia e Política. Curitiba, 2005.

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais. Núcleo de Apoio à Assistência Social. Cadernos de Assistência Social. Belo Horizonte, 2006.

UNB - Universidade de Brasília. Centro de Educação Aberta, Continuada, a Distância. Núcleo de Educação a Distância. Manual de Capacitação em Serviço Social, mod. 3, 2000

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania de que estamos falando- UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. São Paulo, 2004.

ANEXOS

ANEXO A – Ata de apresentação de monografia.



Universidade Federal de Minas Gerais
 FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
 DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
 Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
 Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
 31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
 TEL (31) 3499-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 28 (vinte e oito) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada “*Os desafios do controle social no âmbito do Conselho Estadual de Assistência Social de Roraima*”, elaborada por **Leila Maria Holanda de Magalhães**. A Comissão, composta por Edite Cunha (UFMG) e Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 28 de abril de 2010.

Edite Cunha (UFMG)

Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG)

ANEXO B – Questionário aplicado aos Conselheiros Estaduais de Assistência Social.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

PESQUISA JUNTO AOS CONSELHEIROS ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Prezada (o) Conselheira (o),

Esta pesquisa tem o objetivo de colher subsídios para elaboração de monografia como requisito para obtenção do certificado de especialista no Curso de Democracia Representativa, República e Movimentos Sociais, do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais.

O nosso propósito é investigar a respeito dos desafios do controle social no âmbito do Conselho Estadual de Assistência Social de Roraima, com vistas a contribuir para o debate que busca de maneira participativa e crítica, avançar no processo de construção da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que vem sendo construída, no país, através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

As informações prestadas são consideradas de caráter sigiloso e de grande relevância no contexto deste projeto, uma vez que possibilitará analisar o papel deste CEAS/RR no processo de acompanhamento e deliberação da Política Pública de Assistência Social, contribuindo para a avaliação e redimensionamento de nossas ações.

Agradeço pela sua contribuição,

Leila Maria Holanda de Magalhães

Conselheira Titular/LRCC

1-DADOS PESSOAIS

Nome Completo-----

Profissão/Ocupação-----

2-SITUAÇÃO DA (O) CONSELHEIRA (O)

Titular () Suplente ()

Exercício do mandato atual:

Início-----Encerramento-----

Exerceu outros mandatos de conselheiro (a) neste CEAS/RR?

Sim () Quantos?----- Não ()

Participa ou participou de outro conselho de política pública?

Sim () Qual?-----Não ()

Caso positivo, informar por quanto tempo?-----

Qual a condição?

Membro Titular () Suplente () Outra forma?-----

3-REPRESENTAÇÃO

3.1-Governo () Qual o órgão?-----

Servidor (a): Cargo efetivo () Cargo Comissionado ()

3.2-Sociedade Civil:

Entidade socioassistencial () Trabalhador (a) da área () Organização/Usuários ()

Como se tornou conselheiro?-----

Ocorreu algum processo de escolha ou seleção na entidade, categoria ou programa/projeto?

Sim () Como?-----Não ()

4-DESEMPENHO DA FUNÇÃO DE CONSELHEIRO

-Como avalia o seu conhecimento em relação à legislação básica da política de assistência social?

Lei 8.742/93 (LOAS): Bom () Regular () Insuficiente ()

PNAS/SUAS: Bom () Regular () Insuficiente ()

NOB / SUAS: Bom () Regular () Insuficiente ()

-Qual a importância do exercício da função de conselheiro (a)?

Relevante () Irrelevante ()

-Participou de alguma capacitação promovida pelo CEAS/RR? Sim () Não ()

-Caso positivo: Qual?-----Quando?-----

-Tem conhecimento prévio da pauta das reuniões do conselho? Sim () Não ()

-Os conselheiros apresentam sugestões de pauta? Sim () Não ()

-Como ocorre o acompanhamento das deliberações do conselho?

Secretaria Executiva () Comissão de conselheiros () Em reuniões do CEAS/RR ()

Desconheço ()

-Existe transparência, por parte do gestor, quanto a aplicação dos recursos do FEAS?

Sim () Não ()

-Caso positivo, como?-----

-As matérias em pauta são discutidas de forma democrática neste conselho?

Sim () Não ()

-Qual o segmento que tem maior participação nessas discussões?

Governo () Sociedade Civil () Ambos ()

-Os usuários da assistência social estão representados neste conselho?

Sim () Não ()

Caso positivo, representante de entidade, programa ou projeto?

ENTIDADE () PETI () BOLSA FAMÌLIA () PAINF () Outro () Desconheço ()

-O CEAS/RR tem cumprido sua agenda de visitas de acompanhamento às unidades e/ ou entidades prestadoras dos serviços socioassistenciais?

Sim () Não ()

-Caso positivo, qual a periodicidade? Semestral () Anual () Aleatório () Outro ()

- Em sua opinião, quais as dificuldades encontradas para o exercício do controle social da política de assistência social no estado?

-Participa de outros espaços de discussão da política? Sim () Não ()

Caso positivo, de que forma? Nas conferências () Nas comissões () Nos fóruns ()

Nas entidades () Nos movimentos organizados () Outro ()