

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRASIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE A
SIMPLES FORMALIDADE E A EFETIVA PARTICIPAÇÃO**

Grasieli Ferreira Tomazelli
Rosangela Soares Zacarias
Simone Maria Rego
Suilene Regina Farina

Presidente Prudente/SP
2007

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DE PRESIDENTE PRUDENTE

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTENCIA SOCIAL ENTRE: A
SIMPLES FORMALIDADE E A EFETIVA PARTICIPAÇÃO**

Grasieli Ferreira Tomazelli
Rosangela Soares Zacarias
Simone Maria Rego
Suilene Regina Farina

Monografia apresentada como requisito parcial
de Conclusão de Curso para obtenção do Grau
de Bacharel em Serviço Social, sob orientação
da Prof. Márcia Heloisa de Oliveira

Presidente Prudente/SP
2007

Um tempo para cada coisa.

Para tudo há um tempo, para cada coisa há um momento debaixo dos céus;
Tempo pra nascer, e tempo para arrancar o que foi plantado;
Tempo para matar, e tempo para sarar;
Tempo para demolir, e tempo para construir;
Tempo para chorar, e tempo para rir;
Tempo para gemer, e tempo para dançar;
Tempo para atirar pedras, e tempo para ajuntá-las;
Tempo para dar abraços, e tempo para apartar-se;
Tempo para procurar, e tempo para perder;
Tempo para guardar, e tempo para jogar fora;
Tempo para rasgar, e tempo para costurar;
Tempo para calar, e tempo para falar;
Tempo para amar, e tempo para odiar;
Tempo para guerra, e tempo para a paz.

Eclesiastes, 3

AGRADECIMENTOS

Agradecemos primeiramente a Deus por ter nos iluminado nessa caminhada e pedimos a Ele que nunca nos abandone nessa nova fase.

Aos nossos pais que se fazem sempre presentes em nossos corações, apesar de nossas ausências.

À professora Márcia Heloisa de Oliveira, pela orientação e incentivo para que nosso trabalho se concretizasse.

A todos os professores, que contribuíram para a formação do nosso conhecimento.

A todos aqueles que contribuíram para que nosso objetivo fosse alcançado.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar se os conselhos municipais são instrumentos para a consolidação da gestão democrática, ou apenas, uma estrutura formal, burocrática, para a transferência de recursos, além de analisar participação da sociedade civil nos conselhos. Para falar de conselhos municipais se faz necessário falar sobre o processo de redemocratização brasileiro, pois só a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal que os conselhos foram considerados mecanismos de participação no campo de ação das políticas sociais. Devido ao seu caráter deliberativo e sua composição paritária, os conselhos possuem força legal para atuar nas políticas públicas, redefinindo prioridades, recursos orçamentários, público alvo a ser atendido em um processo de partilha do Estado com a sociedade, a fim de ampliar a participação popular nas decisões políticas. Os conselhos constituem-se em espaços públicos de democracia participativa. Para melhor definição do objeto de estudo, centramos a análise na participação da sociedade, construído nos conselhos municipais de Alfredo Marcondes e Bastos. Os conselhos exercem um importante papel de controlador das ações desenvolvidas pelo poder público, o que exige a transparência em todos os momentos da ação pública.

Palavras chave: Conselho; Assistência Social; Participação; Política Social.

ABSTRACT

The present work has for objective to analyze the municipal council are instruments for the consolidation of the democratic administration, or just, a structure formal, bureaucratic, for the transfer of resources, besides analyzing participation of the civil society in the council. To speak of municipal councils it is done necessary to talk about the process of Brazilian to return to the democracy, because only starting from 1988, with the promulgation of the Federal Constitution that the council were considered participation mechanisms in the field of action of the social politics. Due to her deliberative character and his equality composition, the councils possess legal force to act in the politics publish, priorities redefinition, budget resources, I publish objective to be assisted in a process of share of the State with the society, in order to enlarge the popular participation in the political decisions. The pieces of advice are constituted in public spaces of participant democracy. For better definition of the study object, we centered her analyzes in the participation of the society, built in Alfredo Marcondes advice municipal and Bastos. The advice exercise an important paper of controller of the actions developed by the power publishes, what demands the transparency in all from the moments of the action publishes.

Key words: Council; Social attendance; Participation; Social Politics.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	06
1 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRO E A CONSTITUIÇÃO DE NOVOS ATORES SOCIAIS.....	09
1.1 Construção da Redemocratização e Novos Sujeitos Sociais.....	10
1.2 Participação Social.....	14
2 OS CONSELHOS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS...	23
2.1 Caracterização dos Conselhos.....	25
2.2 O que é Conselho?.....	26
2.2.1 A representação governamental nos conselhos.....	29
2.2.2 A sociedade civil nos conselhos.....	31
2.3 Política de Assistência Social.....	33
2.4 Plano de Assistência Social.....	34
2.5 Fundo de Assistência Social.....	35
2.6 Conselho de Assistência Social.....	36
2.7 O Caráter Deliberativo.....	37
2.8 Controle Social.....	38
3 ANÁLISE DE DADOS.....	41
3.1 Caracterização dos Conselhos nos Municípios sedes da Pesquisa.....	41
3.2 O Papel do Conselho no Município.....	43
3.2.1 Plano de ação do conselho.....	44
3.2.2 Caráter deliberativo.....	45
3.3.3 Paridade.....	46
3.3.4 Os segmentos representados no conselho são informados.....	47
3.3.5 Participação da comunidade.....	47
3.3.6 Dificuldades dos conselhos no alcance dos objetivos.....	48
3.3.7 Capacitação dos conselheiros.....	49
3.3.8 A política de assistência segundo o conselho.....	50
3.3.9 Relação conselho e o poder público.....	51
4 CONCLUSÃO.....	52
BIBLIOGRAFIA.....	54
ANEXOS.....	56

INTRODUÇÃO

O princípio básico que inspirou a criação dos conselhos, para as políticas sociais, foi o entendimento que os mecanismos de representação não eram mais suficientes para garantir o exercício da democracia e os interesses dos cidadãos.

Com a Constituição de 88 os conselhos passam a ser mecanismos de democratização e de fortalecimento da sociedade civil.

No presente estudo monográfico intitulado como: “Conselhos Municipais de Assistência Social: entre a simples formalidade e a efetiva participação”, pretende abordar a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução da política de assistência social.

Os conselhos constituem-se em espaços públicos de democracia participativa. Apontam para a consolidação do processo de democratização, propiciando o alargamento do espaço de participação efetiva da sociedade civil sobre a gestão da política.

Os conselhos de assistência social são órgãos colegiados de composição paritária entre governo e sociedade civil, aos quais compete aprovar a política de assistência social, a proposta orçamentária para a área, normatizar as ações e regular a prestação de serviços públicos e privados nos campo da assistência social.

O novo modelo de gestão da política de assistência social, introduzido pela LOAS/93¹, exige a constituição de um sistema descentralizado e participativo, que abra espaços de participação da sociedade civil nas tomadas de decisão referentes a esta política social.

Os conselhos de assistência social possuem peculiaridades, próprias do desenho histórico dessa política como o seu exercício como pratica descontínua e emergencial, a subalternização dos seus usuários, o uso clientelista, personalista e patrimonialista dos serviços.

Entretanto, compreendemos que os conselhos de assistência social representam a possibilidade de controle social desta política pela sociedade civil, ou seja, permite a

¹ LOAS - LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - LOAS. Lei 8742, de 07.12.1993.

realização de um exercício democrático de acompanhamento da gestão e dos recursos financeiros destinados a implementação da política, bem como a sua devida aplicação.

Historicamente a estrutura política da nossa sociedade, sempre se apresentou de forma autoritária e centralizada no governo, retirando o direito de participar da sociedade civil nas decisões que lhes afetem.

Além da democratização das relações entre estado e sociedade e do reconhecimento da Assistência Social como política pública, a Constituição de 88 traz como inovação o reconhecimento dos municípios como entes da Federação, atribuindo-lhes maior autonomia e responsabilidades, num movimento de descentralização.

Quanto a política de Assistência Social, esta se desenvolveu acoplada em práticas assistencialistas e filantrópicas, consolidando uma cultura assistencial voltada para a benemerência. Essas marcas ainda prevalecem na Assistência Social, que mesmo depois de sua regulamentação como política pública, ocupa lugar secundarizado dentre as demais políticas sociais.

Os Conselhos de Assistência Social apresentam-se como espaços contraditórios, que sinalizam para a construção de uma nova cultura política, pautada na democracia participativa, de modo que os interesses sejam inseridos na arena política de discussão.

Nesta perspectiva, o objetivo deste trabalho é realizar uma análise acerca dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Para alcançar tal objetivo, o grupo utilizou-se da Pesquisa de Campo, utilizando-se de entrevistas abertas, como principal técnica ou instrumento de coleta de dados.

A princípio, a amostragem seria realizada em três municípios: Alfredo Marcondes, Bastos e Piquerobi. Com o questionário pronto e o início das entrevistas, ficou constatado que no município de Piquerobi, no momento, o conselho esta passando por uma reformulação e não possui conselheiros.

No primeiro capítulo abordamos a luta pela democratização do País, a busca por novos espaços de participação da sociedade.

Tal trajetória será organizada a partir da década de 80, mais especificamente a partir de 88 com Constituição Federal, quando começam a ganhar força as idéias de que os espaços de construção e gestão das políticas sociais devem ser alargados para abrigar a

participação de novos atores sociais, surgindo propostas voltadas para a criação de novos fóruns de representação e deliberação, capazes de incorporar a participação popular nos processos decisórios.

No segundo capítulo, buscamos explicitar a possibilidade dos conselhos constituírem-se como espaço público de diálogo e argumentação para deliberação democrática.

Neste capítulo será feita uma discussão sobre os Conselhos de Assistência Social como espaço de democratização considerando os princípios da democracia, paridade, representação, deliberação e controle social.

Será discutida a constituição de Planos e Fundos para esta política, bem como propõe uma gestão participativa da sociedade civil, através dos Conselhos de Assistência Social.

No terceiro capítulo, apresentamos a análise e interpretação dos dados coletados, verificando como os Conselhos estão configurados nos municípios pesquisados, ou seja, com os Presidentes dos Conselhos Municipais da Assistência Social de Alfredo Marcondes e Bastos.

1 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRO E A CONSTITUIÇÃO DE NOVOS ATORES SOCIAIS

Neste capítulo discutiremos o processo de redemocratização brasileira através do qual, a sociedade capitalista contemporânea vem atravessando profundas transformações que desafiam as formulações e as práticas sociais de intelectuais, pesquisadores e políticos. Teorias, conceitos e interpretações acumulados pelo pensamento social parecem hoje insuficientes para desvendar os nexos explicativos das mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais que vêm se processando velozmente nesse início de século.

E no interior desse processo, generaliza-se a convicção de que os mecanismos tradicionais da democracia representativa não têm sido capazes de desenvolver demandas sociais cada vez mais abrangentes, que requerem novas condutas de expressão e reconhecimento. Os elos entre a sociedade política e a sociedade civil tornaram-se cada vez mais importantes. Emerge o debate sobre as relações entre democratização e representação dos interesses populares na esfera das decisões políticas.

Vão ganhando força as idéias de que os espaços de construção e gestão das políticas sociais devem ser alargados para abrigar a participação de novos atores sociais, surgem propostas voltadas para a criação de novos fóruns de representação e deliberação, capazes de incorporar a participação popular nos processos decisórios.

Diante da crise do Estado, do agravamento da questão social e da luta pela democratização do País, a busca por novos espaços de participação da sociedade civil consubstanciou-se no texto constitucional, de instrumentos ativadores da publicização, na formulação e na gestão das políticas públicas. Estimulou-se a definição de mecanismos de transparência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil e foram induzidas mudanças substantivas na dinâmica dessas relações.

No campo governamental, uma das principais dificuldades, relaciona-se às resistências para que a definição das políticas públicas seja aberta à participação e ao controle social, retirando-as das mãos da burocracia estatal para permitir a penetração da sociedade civil.

A Constituição Federal de 1988 ao reafirmar a legalidade das condutas clássicas da democracia representativa, abriu novas possibilidades de exercício da democracia

participativa por meio de instrumentos que integram aquilo que Benevides (1990) *apud* Raicheles (2000, p.39), denominou: Cidadania Ativa.

A constituição estabeleceu mecanismos de participação no campo de ação das políticas sociais, instituindo a criação de conselhos integrados por representantes dos diferentes segmentos da sociedade civil para colaborar na implementação e no controle das políticas.

Entre as grandes inovações introduzidas pela Constituição Federal de 1988, está a necessidade de ampliação decisiva a participação da sociedade na discussão, formulação e controle das políticas públicas.

Uma gestão participativa agrega legitimidade às ações do governo, criando sustentação para os programas e políticas, assegura a inclusão de novos atores políticos e possibilita a escuta das necessidades por meio da interlocução com usuários e entre a sociedade.

Desse modo, amplia-se a esfera pública e confere-se maior densidade ao processo de redemocratização da sociedade brasileira.

A interação com outros fundamentos do processo de democratização, como a descentralização, a regionalização e a mudança de cultura de gestão, é fundamental para conferir racionalidade e integralidade à gestão participativa. A construção de sujeitos mais atuantes depende do nível de acesso destes à informação.

O desenvolvimento de uma consciência individual e coletiva acerca das demandas e necessidades emergentes do país de forma participativa menos submisso aos conhecimentos técnicos, ou as manipulações de interesses de grupos minoritários, também se faz necessário.

1.1 Construção da Redemocratização e Novos Sujeitos Sociais

Entendemos que o vigoroso processo de redemocratização pelo qual passou a sociedade brasileira, a partir da década de 1980, levou a um rearranjo nas estruturas políticas e foi campo fértil para a entrada em cena de novos sujeitos sociais: diversos movimentos sociais e organizações sociais.

As inúmeras articulações ocorridas no campo social levaram o país a transformações no campo político que conduziram à redemocratização e à ampliação da participação social. Já era possível falar-se em um acúmulo de experiências na luta pela conquista de direitos. Nesse momento, diferentes movimentos sociais se reorganizaram para apresentação de propostas a serem incorporadas à Constituição de 1988.

A luta circunscreveu-se sob a bandeira da cidadania e as discussões travadas contribuíram para formatar novos espaços da participação popular.

A nova ordem democrática foi assegurada com a construção de um novo arcabouço jurídico e as demandas da sociedade foram incorporadas como direitos. Nessa direção, ganharam forma, na Constituição de 1988, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. A partir de legislação específica, formatada por área, nos primeiros anos da década de 1990, viabilizou-se a participação dos setores sociais interessados na formulação das diretrizes de políticas e no controle mais efetivo sobre as ações estatais.

O processo de redemocratização brasileiro foi fortemente impulsionado por movimentos sociais que lutaram por novos direitos e pela democratização das relações entre o Estado e a sociedade. Nesse sentido, foram portadores de reivindicações relacionadas à maior participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no controle sobre as ações do Estado. Esse processo também propiciou, que novos grupos políticos ascendessem ao poder, trazendo consigo, a participação popular como princípio para a gestão do Estado.

Essa conjuntura foi extremamente propícia à introdução, na Constituição Federal de 1988, de diversos enunciados que estabelecem a participação da sociedade na gestão pública, dando origem a algumas inovações institucionais que viessem a concretizar esses princípios. Dentre essas inovações, destacam-se os conselhos de políticas, instituídos nas áreas de saúde, de assistência social, do meio ambiente, do trabalho, da criança e do adolescente dentre outras. A expectativa era que essas novas instituições contribuíssem na democratização do poder e do sistema político brasileiro.

A década de 80 é um dos períodos mais ricos da recente história política do Brasil. Trata-se de um assunto que registra, entre outros, acontecimentos marcantes a campanha das “Diretas Já” e com ela a derrota do totalitarismo militar instaurado em 1964; a eleição de um civil para presidente da República e a Assembléia Nacional Constituinte vigente, resultante desse processo.

O Congresso Nacional Constituinte em que pese o perfil conservador da maioria dos parlamentares, legou à sociedade brasileira uma Constituição que, pela primeira vez, apresentava avanços no campo das políticas sociais, e em especial na área da seguridade social: o inusitado estatuto de política pública, enquanto campo de ação governamental sistemática.

Dessa forma, concordamos com Teixeira (1986, p. 95), quando afirma que a conquista de direitos, em especial por intermédio da

implementação das políticas sociais é sempre o resultado concreto e específico de uma relação de força das classes em luta pela hegemonia, de sorte que a resultante deste processo é a corporificação legal e institucional das relações de forças estabelecidas historicamente entre as classes e mediatizadas pelo Estado.

A universalização de direitos; a descentralização político-administrativo; e, a gestão democrática que contempla a participação popular; se apresentam como princípios e diretrizes orientadoras das políticas públicas e, em particular, a política de assistência social, sendo, portanto, do ponto de vista da norma constitucional, uma negativa à tradição das políticas sociais brasileiras, as quais têm se configurado ao longo de nossa história em políticas elitistas, promotoras de privilégios e discriminações.

Refletindo sobre os princípios e objetivos norteadores da proteção social, merece atenção a observação destacada por Draibe (1990) apud Campos e Maciel (1997, p. 145)

a universalidade da cobertura e atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços a toda a população; seletividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base do financiamento; participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados, e caráter democrático e descentralizada gestão administrativa.

Com a eleição de tais signos (universalização, descentralização e participação), a Constituição estabelece bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania, agora, contemplando o ramo social como direito do cidadão e dever do Estado. Mas, não apenas isto: agora, a cidadania política transcende os limites da delegação de poderes da

democracia representativa e se expressa por meio da democracia participativa, da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como novo lócus de exercício político.

Observa-se no período, a atuação internamente pressionada por movimentações sociais massivas em prol da democratização do país, e, externamente sensíveis, às “recomendações” dos credores externos, bem como atentando à onda de democratização que se desenvolve em diversas regiões do planeta. Acreditamos que as combinações desses fatores contribuíram para que os setores populares (minoritariamente representados) e grupos democráticos presentes naquele processo constituinte outorgassem uma carta magna capaz de contemplar uma nova orientação para o campo das políticas sociais.

Pode-se perguntar:

O que significa universalizar direitos em uma sociedade que, além das intoleráveis desigualdades sociais garantidas por um processo de produção e distribuição de riquezas excludentes, tem um Estado apropriado pelas elites governistas?

O que significa universalizar direitos e instituir relações de cidadania, e uma estrutura de poder cujas dinâmicas de mando se habituaram ao assistencialismo, ao favoritismo e ao nepotismo?

A universalização de direitos significa revolucionar essas relações sociais, políticas e culturais secularmente instituídas. Representa um importante passo na desprivatização do Estado; exprime um lampejo de possibilidades na construção de um novo relacionamento político entre Estado e sociedade civil: caberá à sociedade outorgar poderes, sendo ela soberana.

A constituição de políticas sociais fundadas na universalização de direitos subverte relações subalternizadoras que secularmente talharam, nos moldes da caridade e do assistencialismo, os “clientes e assistidos”, construindo, em seu lugar, sujeitos de direitos, usuários, cidadãos.

Outro aspecto igualmente conflitivo, é aquele que focaliza a descentralização político-administrativa.

A descentralização implica necessariamente o debate da questão do poder, que é o altar sagrado do político, que é a meta dos grupos em disputa.

Embora de conceituação controvertida, descentralizar significa aproximar o poder público (governo) das reivindicações da sociedade; associa-se à simplificação das

estruturas burocráticas que aprisionam as ações do governo; sugere a democratização do poder público contemplando novas experiências governamentais e reconhecendo novos atores políticos.

Segundo Sposati (1990, p. 16) “descentralização entendida para além de um ato administrativo, consiste numa efetiva partilha do poder entre o Estado e as coletividades locais”.

Neste particular comungamos com Draibe (1990) apud Campos e Maciel (1997, p. 148) quando argumenta que:

as formas locais, municipais e descentralizadas de conceber o espaço político e institucional das políticas sociais talvez constituam uma das mais fortes posições do ideário ideológico progressista e têm sido, na maior parte das vezes, associadas aos processos de democratização. Principalmente no Brasil e em muitos países da região latino-americana, recém-egressos de regiões autoritárias centralizados por natureza, a tese da descentralização parece ter amalgamado aproximação entre decisões, demandas demandantes.

A constituição de novos atores estabelece um novo formato de cidadania, expressa por meio da democracia participativa, e, a participação da sociedade no processo de formulação e gestão das políticas públicas.

1.2 Participação Social

A viabilização de um ordenamento político-institucional democrático, está diretamente associado á participação da sociedade civil e, em especial, das classes subalternizadas e dos setores identificados com as demandas populares, no processo de concepção e gestão das políticas públicas.

Todavia, é de grande importância o esforço da sociedade civil para tornar factível o preceito constitucional que sinaliza com a participação democrática da sociedade no processo de formulação e gestão das políticas públicas.

O canal de participação legalmente constituído para o exercício da gestão democrática da política de assistência social é o Conselho Paritário. Esse deverá organizar-se

nas três esferas da federação (União, Estado e Município), cuja constituição reivindica a representação de organismos governamentais e de entidades da sociedade civil.

Conforme o artigo 6º da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742 de 07.12.1993)

As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Tais conselhos se apresentam como espaços privilegiados para o exercício político. Representam, do ponto de vista da lei, uma iniciativa que possibilita, mesmo na esfera restrita, o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil.

È indiscutível que a gestão democrática das políticas se constitui em importante conquista da sociedade brasileira, pois enseja a adoção de novas experiências no exercício da administração pública. Esta orientação de gestão democrática torna-se destacável quando consideramos que os conselhos são investidos de prerrogativas deliberativas e fiscalizadoras. Conforme o artigo 16 da Lei Orgânica, “as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são os conselhos”.

Segundo Souza (1993, p. 81) “[...] a participação é o próprio processo de criação de homem ao pensar e agir sobre os desafios sociais, nos quais ele próprio está situado. Como tal, é um processo dinâmico e contraditório”, ou seja, a participação deve ser compreendida como processo histórico, a qual se realiza em um contexto sócio-econômico político e cultural complexo, constituído de subjetividades e estruturas solidificadas, construídas a partir da correlação de forças que atuam na sociedade.

A participação, enquanto ação humana no seu fazer político, se manifesta em cenários contraditórios, comportando conflitivamente possibilidades alternativas e possibilidades sedimentadoras da ordem vigente. Assim, como diz Souza (1993) apud Campos e Maciel (1997, p. 150)

a participação não é uma questão do pobre, do miserável ou do marginal; é a questão a ser refletida e enfrentada por todos os grupos sociais que não chegam a penetrar

nas decisões que dizem respeito às suas condições básicas de existências. Por este ângulo, a participação, longe de ser política de reprodução da ordem, é, sobretudo, questão social.

Representa a possibilidade de construção de uma cultura política no Brasil capaz de conferir visibilidade aos grupos sociais tradicionalmente excluídos do exercício decisório e do usufruto satisfatório dos bens socialmente produzidos.

Esta formulação, que compreende a participação como processo histórico não vocacionado para a “reprodução da ordem associa-se a expectativas transformadoras, portanto identificando a participação como possibilidade interventiva, como mecanismo mobilizador e dinamizador de recursos e situações” (SOUZA, 1993, p. 81).

Diz respeito a processos interventivos na dinâmica das sociedades. Trata da inserção nas instâncias de decisão. Dessa forma, confronta com experiências que identificam a participação como a simples presença de usuários dos serviços públicos em reuniões e outros eventos agendados por organismos governamentais.

A definição do caráter dessa “participação popular” é extraído da C.F., pelas várias associações caracterizadoras e autorizadoras da ingerência decisória da sociedade civil nas ações de governo, tais como: “gestão administrativa, com a participação da comunidade (artigo 194, inciso VII): “ as ações e serviços de saúde constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade (artigo 198, inciso III): participação da população... na formulação das políticas e no controle das ações (artigo 204, inciso II e 227, parágrafo 7º) , “gestão democrática do ensino público (artigo 206, inciso VI).(INFORMATIVO)

A sociedade civil – lócus de cidadãos organizados – passaria a ser o ambiente propício para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses (*rent-seeking*) e/ou de colaboração governamental. Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo de predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição de poder, mas sim como tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. (NOGUEIRA, 2004, p. 58).

Os movimentos sociais irão se dirigir, muito mais para a gestão de políticas do que para a oposição política.

É no âmbito do projeto democrático que se põe efetivamente a questão da sociedade civil. Fora daí, ela não faz muito sentido ou, o que dá no mesmo, tem um sentido estreito e limitado. Isso quer dizer que precisamos de uma perspectiva que não só valorize a sociedade civil e celebre seu crescente protagonismo, mas também colabore para politizá-la, libertando-a das marras reducionistas e repressivas dos interesses particulares, aproximando-a do universo mais rico e generoso dos interesses gerais, da hegemonia, em uma palavra, do Estado.

Nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Sendo o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarniçada de interesses parciais, sua dimensão política precisa ser construída. É dessa forma – ou seja -, como espaço político – que a sociedade civil vincula-se ao espaço público democrático e pode funcionar como base de uma disputa hegemônica e de uma oposição efetivamente emancipadora, popular e democrática às estratégias de dominação referenciadas pelo grande capital.

A sociedade civil que cresceu à base desse processo viu-se confrontada com os mais diversos estímulos tendentes a separá-la da política, a entregá-la a valores mais individualistas que solidários; mais competitivos que cooperativos.

As sociedades tenderam a aprofundar o fosso que as afastaria do Estado e mais se submeteram à autoridade estatal.

A pujança “anárquica” da diferenciação social mostrou-se mais forte do que as possibilidades de constituição de um efetivo espaço público, ou seja, de um espaço ocupado pela sociedade civil e regulado pelo Estado. (NOGUEIRA, 2004, p.104).

Nogueira ainda aponta as relações que foram historicamente construídas entre, sociedade civil e Estado progressivamente, reduziram-se as bases da soberania e da supremacia estatal, vis-à-vis o exterior e o interior, com os indivíduos sendo projetados como cidadãos de Estados que já não conseguem mais se impor sobre seu próprio território e sobre os homens e mulheres que nele convivem.

O processo de democratização, o reformismo, incorporou quatro idéias inerentes ao discurso democrático em geral e ao radicalismo democrático em particular: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil.

A descentralização foi fortemente aproximada da idéia de democratização, a ponto de se confundir com ela. Fixou-se, uma causalidade pouco rigorosa: só seriam democráticos os entes e espaços descentralizados, isto é, capacitados para assumir encargos antes desenvolvidos centralmente e, para neutralizar o “excesso” de Estado.

A sociedade civil - lócus de cidadão organizados – passaria a ser o ambiente propício para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses e/ou colaboração governamental. Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição de poder, mas sim com a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações.

A rigor, ainda que nem toda participação seja imediatamente política, não há participação que não se oriente por algum tipo de relação com o poder – tanto com outros atores quanto o de determinados centros organizacionais e decisórios. Quem participa almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema, ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição. Vale-se, portanto, de recursos (políticos, técnicos financeiros, intelectuais) próprios ou disponíveis em algum espaço comum.

Se tomarmos como base o mundo moderno – o mundo da sociedade de classes do capitalismo e do estado democrático representativo – podemos visualizar quatro grandes modalidades de participação, que têm coexistido e se combinado de diferentes maneiras. Conforme as diferentes circunstâncias histórico-sociais. Tais modalidades expressam, também, os diferentes graus da consciência política coletiva correspondendo, assim, a mais ou menos maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais. (GRAMSCI, 2000 *apud* NOGUEIRA, 2004, p. 129).

Esclarecendo as quatro modalidades acima usaremos a fala de Nogueira.

- a) centrada nos interesses particulares;
- b) alargamento do processo de democratização;
- c) exigência de mais conhecimento com presença de técnicos especializados;
- d) presença de novos valores e novos conhecimentos.

Podemos dizer que ambas as modalidades de participação integram uma espécie de dimensão pré-política da agregação moderna, na qual os grupos (classes,

comunidades) reconhecem a necessidade de unir-se para se defender ou para negociar em melhores condições os termos de sua “adesão” a sociedade moderna.

A participação propriamente política, porém, realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo. A organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o estado. Ela é assim, uma prática ético-política que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação, quanto com a questão do consenso e da hegemonia; tanto com a força quanto a convivência, em suma: tanto elege um governante quanto com o “ato pelo qual um povo é povo, pois esse ato constitui o verdadeiro fundamento da sociedade.” (NOGUEIRA, 2004, p. 129)

E essa participação em suma, que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos. Justamente, por isso, seus protagonistas centrais são os cidadãos, “[...] que se distinguirão entre si não a base das categorias que representam, mas à base das diversas visões globalizantes, estas que cada um possui por pertencer na ao esta ou aquela categoria, mas a este ou aquele movimento político”. (NOGUEIRA, 2004, p. 130)

Aos poucos a democracia representativa liberal foi mostrando seus limites e sua liberdade e dificuldades de conviver com sociedades mais pluralistas, complexas, fragmentadas e solicitantes. Pressões derivadas dos novos arranjos sociais, das novas formas de economia, das lutas sociais e dos meios de cultura, comunicação e informação acabaram por colocar em xeque a idéia de que as “[...] deliberações que dizem respeito a coletividade inteira” devem ser tomadas “[...] não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas, por pessoas eleitas para esta finalidade”. (BOBBIO, 2000, p. 56 *apud*, NOGUEIRA, 2004, p. 134).

Quanto mais a democracia representativa se mostra ineficiente, trava pela burocratização e/ou deslocamento pela especularização mediática, mas se cristaliza, em importantes segmentos da população, a perspectiva de que a saída, isto é, a resolução dos problemas sociais e econômicos não passaria pela democracia institucionalizada (ou seja, pela representação). Uma recusa à política então hostiliza o institucional, a representação e os governos, combinando-se com uma espécie de “decisionismo popular”, cidadãos, movimentos sociais e associações poderiam mais do que o Estado e os governos, tornando-os de certo modo dispensáveis.

A “sombra” da participação - (re)valorização da idéia de democracia direta – contrastará cada vez mais com a imagem de equilíbrio. Eficiência e autenticidade vinculada à

democracia representativa, e, ainda que o liberalismo tenha resistido (recompondo-se em parte como neoliberalismo), é evidente que a democracia participativa tornou-se uma referência impossível de ser ignorada.

Independente de se avaliar a realidade das postulações cívico-republicanas e das críticas que têm sido a elas dirigidas é inquestionável que o comunitarismo, ajudou a emprestar dignidade à participação e ao ideal de democracia direta, contribuindo para reduzir a força argumentativa da democracia representativa liberal.

Qualquer visão que se queira competente para interpretar a sociedade moderna e seus desafios não tem como colocar a democracia representativa e democracia direta em relação de antagonismo excludente, como se houvesse uma incompatibilidade entre cidadania republicana e democracia moderna, participação e representação ou comunidade política, pluralismo e liberdade individual. Como se observa Mauffe a partir de posições externadas por Quentin Skinner, a liberdade negativa não precisa excluir a participação política e virtude cívica: só se pode garantir a liberdade individual (negativa) a cidadãos de um “Estado Livre”, de uma comunidade cujos membros participam ativamente do governo. “A idéia de um bem comum acima de nosso interesse privado é uma condição necessária para o gozo da liberdade individual” (MAUFFE, 1999, p. 93 *apud* NOGUEIRA, 2001 p. 137).

A tensão entre democracia representativa e democracia direta, ainda que constitutiva do conflito social moderno e do debate teórico político contemporâneo, não se reproduz de um modo passivo. Foi sistematicamente problematizada e posta em xeque. Sempre houve pensadores democráticos, liberais e socialistas ou liberal socialistas, para demonstrar que “[...] democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas representativos, mas sistemas que podem integrar reciprocamente”.(BOBBIO (2000) *apud* NOGUEIRA, 2001, p. 138).

Esforços de superação deram-se também, pela proposição de dois tipos de democracia deliberativa. A primeira é declaradamente política e está encharcada de preocupações ético-políticas: põe-se claramente a questão da chegada ao poder, apostando na possibilidade de transformar as relações sociais por intermédio de ações organizadas das massas. Concebe-se uma “democracia organizada” na qual a democracia representativa é integrada por outras formas de democracia e se recompõe por forças de crescimento da intervenção política das massas. (VACCA, 1977). Já a segunda democracia deliberativa, tem uma natureza mais ética que política: o poder é um dado sistêmico que não se pode eliminar, mas é possível minimizar seus efeitos deletérios mediante a expansão de focos deliberativos

ampliados, nos quais prevaleça uma racionalidade comunicativa uma idéia forte de bem comum e disposição de interagir e dialogar. Ao passo que a democracia de massas projeta a construção de um estado democrático socialmente controlado e pensa a sociedade civil como um terreno (estatal) de lutas pela hegemonia, a democracia deliberativa pensa o Estado como um dado da vida dificilmente controlável ou modelável e concebe a sociedade civil como palco em que se pode organizar o entendimento diálogo de atores disposto a deliberação cívica.

Particularmente em países que romperam com regimes e com situações ditatoriais ao longo dos nos 80, o processo mesmo da (re)democratização funcionou como importante incentivo à participação, antes de qualquer coisa, porque a própria dinâmica desse processo dependeu em mais ou menos na medida em que se avançava em termos de mobilização social, ou participação política. Em certos países, como o Brasil, por exemplo, a democratização foi bastante marcada pela negociação e por um expressivo protagonismo eleitoral, fatores que em boa medida viabilizaram a ruptura do autoritarismo.

As transições democráticas daqueles anos, ao inserirem os movimentos sociais e associativismo corporativo como novos atores da cena política, permitiram segundo Santos e Aviteu “[...] instaurar uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social”, situação que levou o debate democrático a ter de lidar com três ordens de questão: a de relação entre procedimento e participação social; a de relação entre representação e diversidade social e cultural; e a da maior ou menor adequação da solução burocrática e não participativa em nível local. De um modo ou de outro, portanto tudo jogava a favor da democracia participativa. (SANTOS E AVITZEU, 2002. p. 554).

A Constituição Brasileira de 88, por exemplo, na qual ressoam claramente as vibrações da luta contra a ditadura militar, e, em que existem importantes elementos de democracia participativa, ajudou paradoxalmente a acelerar essa conversão, por intermédio do preceito que patrocina todo o título da ordem social: a descentralização participativa. A partir de então, a gestão administrativa das grandes políticas de seguridade social (saúde, educação, assistência social) passou a ser definida como tendo “[...] caráter democrático e descentralizado, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (CF artigo 194, VII)”.

A participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direito, a interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes, concentra-se muito mais, na obtenção de vantagens e de resultados do que na

modificação de correlações de forças ou de padrões estruturais. É uma participação específica, diferenciada, ainda que também possa combinar com os quatro tipos anteriormente mencionados. Mais do que participação política tem-se aqui participação cidadã. (TEIXEIRA, 2002, *apud* NOGUEIRA, 2001, p. 142).

A participação cidadã manifesta-se de modo amplo e variegado. Traduz dois elementos distintos da dinâmica política. Por um lado, expressa a intenção de determinados atores de interferir no processo político-social, de modo a fazer valer seus valores e interesses particulares. Por outro, expressa o elemento cidadania, “[...] no sentido cívico, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres”. (TEIXEIRA, 2002, p. 32 *apud* NOGUEIRA, 2001, p. 142).

Na medida em que uma participação organizada com vistas à conquista de um direito ou ao atendimento de uma demanda mostra-se aberta aos outros e ponha-se o desafio da emancipação, evidentemente se compromete com a democratização. Não há porque imaginar que uma participação gerencial não possa politizar-se, pensar o todo, considerar a comunidade política em sua abrangente e dinâmica contraditoriedade.

Os mecanismos de participação já não eram mais suficientes para garantir o exercício da democracia e interesses de decisão, foram esses princípios básicos que inspiraram a criação dos Conselhos.

2 OS CONSELHOS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS

O surgimento dos Conselhos Municipais tem como antecedente as experiências gestadas pelos movimentos sociais urbanos na interação com os Executivos municipal e estadual em fins da década de 1970 e ao longo da década de 1980. As formas mais usuais eram os Conselhos Populares e os Conselhos Comunitários.

Os Conselhos Populares eram espaços autônomos da sociedade civil que pressionavam o poder público para que negociasse e respondesse permanentemente às suas demandas. Quanto aos Conselhos Comunitários, em geral adquiriam maior institucionalização e eram criados por iniciativa do Executivo. Os dois formatos eram semelhantes em relação ao que era objeto de negociação, que quase sempre se referia às demandas dos bairros e comunidades.

Em alguns municípios, existiam também os Conselhos de Políticas Setoriais, em que prevaleciam os Conselhos de Saúde ou os Conselhos Comunitários de Saúde.

A luta contra o regime militar e pela democratização sedimentou um ideário de que a democracia, além de garantir o voto e as eleições diretas, deveria abrir espaços para a participação da sociedade organizada. Todos os partidos de oposição ao regime militar foram absorvendo esse ideário. Um divisor de águas nas eleições para prefeito e governador era que os discursos dos candidatos da oposição passavam a incorporar a participação, diferindo apenas quanto ao grau dessa participação proposta.

A organização da sociedade para associar-se à Constituinte por meio da formulação de mecanismos de participação, instituindo a possibilidade de apresentar emendas à Constituição e de tomar parte em plenárias de comissões específicas da Câmara, permitiu a inclusão de várias propostas reformistas no texto da Constituição Federal. O princípio da descentralização e ampliação do poder dos municípios também foi incorporado através do aumento de suas atribuições e, conseqüentemente, do aumento de recursos para a esfera local. Na prática, os municípios sofrem graves impactos das políticas nacionais, que restringem o gasto público e diminuem os recursos de transferência para o plano municipal (contingenciamento de recursos, comprometimento dos recursos com o pagamento de juros e restrições ao endividamento municipal).

A descentralização de algumas políticas sociais aconteceu de forma atrelada à existência de espaços de participação da sociedade através dos Conselhos, e a transferência de recursos para as esferas sub-nacionais condicionava-se a essa premissa. De início, a presença de Conselhos no âmbito dos municípios estava fortemente associada à criação de uma política pública no plano federal que garantisse acesso ao fundo público para o desenvolvimento de tal política. Os Conselhos que mais se disseminaram no país foram exatamente os que apresentavam essas características.

Em termos de tradição das políticas brasileiras, os conselhos de políticas públicas são arranjos institucionais inéditos, uma conquista de sociedade civil para imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas e ao Estado, que em nosso país têm forte trajetória de centralização e concentração de poder.

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição suas prioridades, de seus conteúdos, e, nos 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 instância de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos.

Os conselhos são canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações políticas entre governos e cidadãos.

A maioria dos conselhos teve de enfrentar duras resistências do aparato governamental para se instalar e obter reconhecimentos como espaço institucional legítimo para o exercício do controle social. Outros, além de desafiar a recusa dos executivos em partilhar o poder, vêm exercendo importante papel para a afirmação, como políticas públicas, de áreas que historicamente não foram assim consideradas, é o caso da assistência social. Em decorrência, é possível observar que esse processo de setorização propiciou, para muitos conselhos, acúmulo de conhecimentos e experiências para que se consolidassem no campo da política específica em que operam.

Contudo, a multiplicação acelerada dos conselhos, a dinâmica própria de funcionamento de cada um e o envolvimento com pautas específicas contribuem, mesmo que involuntariamente, para manter a fragmentação e a segmentação das políticas públicas,

dificultando, em última instância, o enfrentamento da lógica que estrutura a ação estatal, e, a capacidade de produzir respostas satisfatórias em cada uma de suas áreas.

Trata-se de um movimento que visa, simultaneamente, imprimir pressão contrária a fragmentação das respostas à questão social, realizando esforços para recompor a totalidade da política social e de seus nexos com a política econômica, na perspectiva de um projeto de desenvolvimento sustentável e inclusivo em nossa sociedade.

2.1 Caracterização dos Conselhos

Os conselhos por sua formatação e, pelo ideário que inspirou sua criação, teriam duplo papel: o de constituir-se como mecanismo de participação social e, ao mesmo tempo, estabelecer o controle social sobre as políticas sociais, resultando daí seu caráter deliberativo.

Os conselhos são órgãos permanentes, de deliberação colegiada, compostos paritariamente por representantes da sociedade civil e do governo na esfera correspondente – nacional, estadual e municipal. São instituídos por lei específicas de origem do executivo – visto se tratar de criação de órgão público.

A lei de criação dos conselhos define suas atribuições, bem como a que órgão público da administração direta estará vinculado. Os representantes do poder público são indicados pelo governo. Os conselhos estabelecem, autonomamente, suas regras de funcionamento através de regimento interno e elegem entre seus membros, uma mesa diretora.

No que se referem à sua implantação, os conselhos foram sendo instalados a partir do final da década de oitenta; diretamente associados ao processo de descentralização, cujo desenho previa maior responsabilidade dos municípios na execução das políticas sociais, participação social e redistribuição fiscal.

Carvalho (1977) destaca: “Nossa compreensão é de que os conselhos se constituem em um desses espaços públicos, espaço de debate e de pactuação, reside nessa possibilidade processual a importância estratégica dos conselhos”. Na ação da relação pública, amplia-se o controle sobre a política, desencadeando-se assim, o processo de democratização e publicização, ou seja, priorizado o interesse das maiorias no processo de decisão política,

mas também, para garantir espaço para a constituição de novos sujeitos sociais ativos, bem como, conferem a chancela de público a segmentos desprovidos de outros canais de acesso, tais como o legislativo e a mídia.

Carvalho (1997) interpreta a contribuição dos conselhos para garantir o interesse público, mediante o estabelecimento de parâmetros do que deve ser inscrito prioritariamente como tal, dando visibilidade às demandas sociais; desloca-se assim o debate da relação favor, clientelismo para a área técnica, e, para o que é eticamente justificável, viável e prioritário. Os conselhos não governam, mas estabelecem os parâmetros do interesse público para o governo, suas decisões passam, nesse entendimento, não pela correlação de forças que estabelecem as propostas vitoriosas em sistema de votação simples, mas sim pela necessária fundamentação e qualificação das demandas e proposições de forma que seja explicitada sua contribuição para o interesse público e não como favorecedora deste ou daquele grupo.

A organização dos conselhos se pauta pelos princípios constitutivos do espaço público, que Raicheles (1998b), destaca com a seguinte dinâmica: visibilidade social, que pressupõe transparência de ações e discursos dos sujeitos políticos; controle social, que significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política, o que permite a participação da sociedade civil, na formulação e na revisão das regras, que conduzem as negociações; representação de interesses coletivos, para os quais os conselheiros exercem papel de mediadores; democratização, que requer ampliação dos fóruns de decisão; e, a necessária explicitação de conflitos para a construção de consensos e cultura pública, que implica no enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado.

2.2 O que é Conselho?

Os conselhos são órgãos: públicos, paritários, deliberativos, colegiados, controladores, permanentes, e encarregados.

Os conselhos são órgãos públicos, criados pelo poder executivo federal, estadual e municipal. Têm ações concretas a desenvolver, vinculados administrativamente ao poder executivo. Precisam de estrutura para o seu funcionamento, espaço físico, funcionários administrativos; materiais de apoio.

Os conselhos são órgãos paritários. A composição do conselho é paritária, ou seja, é formado pelo mesmo número de representantes do poder público e de representantes de organizações da sociedade. Os representantes do poder público são designados pelo Chefe do Executivo.

Os representantes da sociedade civil são eleitos democraticamente em assembléia popular. Os conselheiros designados e eleitos são nomeados pelo Chefe do Executivo e passam a assumir o papel de agentes públicos de colaboração. O mandato se legitima pelo processo de escolha e não pela designação do Executivo. O mandato é limitado pelo tempo e pela legitimidade.

Os conselhos são órgãos deliberativos, ou seja, pode decidir. Deliberar para o conselho significa possuir autoridade para analisar a situação da política social a que se vincula, para intervir nela e para propor medidas para a sua execução. O conselho delibera fixando diretrizes para a atuação do executivo e das entidades de atendimento. As decisões deverão ser resultantes de um processo de debates, mediação e negociação.

Não são órgãos executores, consultivos ou opinativos. A missão institucional dos conselhos é deliberar e controlar a política. Esta é sua razão de existir, todas as outras atribuições são conseqüências diretas desta.

Os conselhos são órgãos colegiados, suas decisões devem representar o entendimento do coletivo ou de sua maioria dos membros. Todo o grupo deve ter possibilidade de decisão em relação a todos os assuntos, até porque, deverá assumir a responsabilidade pelas decisões do conselho.

Os conselhos deliberam e controlam a política social. De uma maneira geral controlar é assegurar a correspondência entre o programado e o realizado. Controlar é acompanhar a implementação, a execução e os resultados das políticas sociais. Verificar se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos desejados. Estabelecer padrões de desempenho. Observar e comparar padrões de desempenho.

O controle não é uma função exclusiva do Conselho. O conselho tem autoridade para: solicitar informações, Conhecer procedimentos e resultados de todos os serviços públicos e privados vinculados a política social. Instrumentos que podem ser utilizados no controle: inscrição dos programas e registro das entidades de atendimento; acompanhamento das ações; realização de audiências, assembléias, fóruns; acompanhamento

e interferência na elaboração dos orçamentos anuais, etc. O controle requer uma atitude de vigilância permanente.

Os conselhos são órgãos permanentes foram criados por leis federais, desta forma, só podem ser extintos se houver uma reforma, do texto da lei, neste mesmo nível. Por ser permanente, não pode haver vacância entre um mandato e outro do Conselho.

Os conselhos são órgãos encarregados pela sociedade para zelar pelos direitos que fundamentam as políticas sociais. Os conselheiros foram escolhidos pela comunidade local, para executar atribuições constitucionais e legais no campo das políticas sociais.

Conselhos de políticas sociais são espaços de participação e controle social das ações públicas, mas também de indução e condução do processo de mobilização social necessária à efetivação da política social a que se vinculam. São órgãos concebidos para influir na vontade normativa do Estado Devem ser pró-ativos e reativos. São canais de reivindicação de direitos, explicitação de conflitos, de negociação e deliberação. Criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implica maior cobrança de prestação de contas do Poder Executivo e das entidades de atendimento.

Na conformação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, os conselhos são espaços privilegiados de participação. Os mesmos normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial.

A dimensão política dos conselhos decorre do fato de que ele é um órgão criado para tomar decisões inscritas em relações de poder. O Conselho é um instrumento de decisão, de controle e, de pressão. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas.

Os Conselhos Municipais não possuem clareza de seu papel. Nem o executivo municipal, nem a sociedade local reconhecem; testemunham; legitimam o papel dos Conselhos enquanto formuladores de políticas e instância de controle. Os próprios Conselhos, muitas vezes, não reivindicam este espaço e poder. Não são poucas as estratégias para neutralizar o “poder” dos Conselhos.

2.2.1 A representação governamental nos conselhos

Os funcionários públicos, em relação à imagem popular, segundo França (1993,p. 11-12), ganham estatuto de verdade científica; rotina; desinteresse; acomodação; influência; parasitismo; conformismo; acomodação; descompromisso; privilégio; são muitas as associações como essas que se fazem quando está em questão o funcionário público.

No geral, os membros da “bancada”, governamental são indicados por seus correspondentes ministérios a partir de critérios pouco explicitados, dado a extrema setorização existente e, à ausência de diretrizes gerais que orientem a escolha dos representantes.

A idéia de que os conselhos são espaços da sociedade civil, e não do governo, é essa postura que parece prevalecer a traz como conseqüência sua desqualificação como espaço público, na medida em que o outro, o interlocutor governamental, peça-chave de legitimação desse espaço como mecanismo de articulação e negociação entre governo e sociedade civil, nem sempre está presente e quando está, sua intervenção não é investida de representatividade. É a sociedade civil que tem interesse em dar vida aos conselhos.

Há uma rotatividade na representação governamental maior do que na sociedade civil. Os conselhos não são uma representação estável, uma vez que, não sendo considerados prioritários, os funcionários dos mesmos podem ser requisitados para outras funções independente do seu nível de engajamento nas atividades do conselho.

O nível de legitimidade atribuído à participação governamental, onde a sua representação pelo fato de ter sido eleita num fórum democrático, o que não acontece com os representantes do governo, a representação governamental é assumida, em muitos momentos, como cumprimento de um ritual que a formalidade do cargo surge. Hoje há uma interlocução de um grupo da sociedade civil, bastante organizada, pensada, que atua sistematicamente, é evidente que o conselho não é um bloco dividido entre sociedade civil e governo, onde tem também as parcerias.

Pode se observar certa “soltura”, dos representantes governamentais quanto às posições que adotam, dada a ausência de diretrizes norteadoras: esses representantes gozariam de autonomias para assumir suas posições. Mas à medida que esses posicionamentos não ultrapassam a condição de mera opinião individual, qualquer postura que transcenda os estreitos limites de tolerância ao pensamento divergente, pode ser imediatamente

deslegitimada, como não representativa de opinião do governo. Instala-se então um processo ambíguo: quando não há uma condição orgânica na representação, aparentemente há um espaço possível no qual o representante pode mover-se com alguma independência, mas o que é restringido quando se trata de matéria política de interesse do executivo.

Desse modo, passam a funcionar os mecanismos de enquadramento com base na hierarquia de posições e de poder. (RAICHELES, 2000, p. 215-216).

A municipalização é concebida como estratégia fundamental e condições imprescindíveis, embora nem sempre suficiente, para a democratização do Estado.

O discurso municipalista parte da premissa que o cidadão vive no município e é nessa esfera de poder que tem maiores possibilidades de participar das decisões que dizem respeito à sua vida cotidiana, de interferir nas prioridades de gestão da cidade e de realizar um controle social democrático a partir do fortalecimento da organização popular. Todavia, não há uma relação necessária entre descentralização e democratização.

A municipalização deve ser diferenciada da prefeiturização porque é muito mais ampla, não envolvendo apenas a figura do prefeito e de seus assessores, mas principalmente o coletivo local, as instâncias da sociedade civil organizada. O município oferece canais de participação, fiscalização e de controle social efetivos, já que a cobrança na esfera municipal é muito mais direta.

Mas também, é no município que a força das relações clientelistas e personalizadas se exerce de forma mais direta, reeditando e reatualizando as tradicionais relações coronelistas tão profundamente enraizadas na cultura patrimonialista do país.

A descentralização supõe partilha de poder, seja da esfera federal para a estadual e municipal, seja do âmbito do Estado para a sociedade civil.

O espaço do Conselho seria uma das estratégias a ser adotada para o enfrentamento das dificuldades de implantação de um sistema descentralizado e participativo dos serviços e programas que integram a política pública de assistência social. Poderia constituir-se em um fórum de interlocução e decisão, por meio do diálogo da negociação e da co-responsabilização dos poderes governamentais e da sociedade civil, na efetivação da política de assistência social que incorporasse a descentralização e a participação democráticas como elementos centrais para sua realização.

2.2.2 A sociedade civil nos conselhos

Para alguns, poucos habituados a espaços coletivos e democráticos de decisão, o acesso aos conselhos é visualizado como mecanismos que possibilitaria, de forma mais direta, o atendimento de demandas específicas e o equacionamento de pendências com órgãos governamentais.

O segmento mais organizado e politizado da sociedade civil, representado pelas entidades dos trabalhadores, é confrontado com pressões e resistências que dificultam a tarefa de reconhecimento da conjuntura em que está inserida, e de complexas demandas.

A luta pela expansão de direitos sociais está diretamente relacionada com a ampliação desse debate na esfera pública, em que a sociedade civil possa estar amplamente representada por intermédio de uma organização coletiva.

Os conselhos criados a partir da Constituição Federal de 1988 representam uma inovação democrática em relação às experiências das décadas de 70 e 80 e aos atuais conselhos meramente consultivos.

A conjuntura política da década de 70 marcou o princípio da organização dos movimentos populares no ambiente da ditadura, em que os canais de participação estavam totalmente bloqueados.

Na década de 80, com a transição democrática, começa a destacar a questão da participação institucional que inauguram as experiências dos vários conselhos organizados no período. No final da década, inicia-se a experiência dos conselhos criados a partir da nova constituição. O tema da institucionalização da participação torna-se apresentado, só que agora em novas bases e num contexto sóciopolítico moldado pelas alterações peculiares dos primeiros anos da década de 90.

Novo cenário econômico, político e cultural é desenhado e novos parâmetros para a ação coletiva passam a ser propostos. A multiplicação de atores e espaços de aglutinação de interesses é aspecto típico do período, circunscrito pelas transformações do Estado, que já recebe intensamente os influxos do ideário neoliberal.

A criação de novos fóruns de participação da sociedade civil no âmbito das políticas públicas é impulsionada pelo movimento associativo que mobiliza novas organizações e sujeitos sociais. Trata-se de penetrar na institucionalização estatal para

inscrever conquistas e direitos e interferir na própria definição e gestão das políticas sociais e redimensionam ao mesmo tempo o padrão de regulação das relações entre estado e sociedade civil.

A implementação de inúmeros conselhos em diferentes setores e as experiências que estão se desenvolvendo em vários níveis revela que está em funcionamento certo “modelo” de participação da sociedade civil na gestão pública, forjado pela dinâmica das lutas entre o espaço institucional e as práticas societárias.

O exercício da participação da sociedade civil nos conselhos vem atingindo, a discussão e a formulação de propostas alternativas que introduzam nova qualidade nas respostas às necessidades sociais, amplificadas a partir do impacto das medidas de ajuste econômico que agravam as condições de vida. Apesar da importância atribuída à experiência atual dos conselhos, esses espaços não podem ser considerados como os únicos condutos de participação política.

A abertura de novos canais de participação, fruto da luta e da conquista de diferentes movimentos coletivos que se organizaram no processo constituinte, desenhou um formato inédito para os conselhos que viram suas competências ampliadas e inscritas no plano jurídico-institucional. Tais espaços hoje são ocupados por diferentes forças sociais que, devem recompor suas referências, refazer alianças e assumir postura mais propositiva no campo das políticas sociais.

Os conceitos de esfera pública não estatal vêm sendo incorporados à literatura, como concepção relativa às estratégias de fortalecimento da sociedade civil, supondo que o público seja uma construção exclusiva da sociedade civil contraposta ao Estado.

No entanto, a esfera pública é uma construção histórica tecida no interior das relações entre sociedade política e sociedade civil, que visa ultrapassar a dicotomia estatal privada com a instauração de uma nova esfera capaz de introduzir transformação, nos âmbitos estatizados e privados da vida privada social resultando daí um novo processo de interlocução pública.

As práticas da burocracia governamental no campo da política da Assistência Social são condicionadas, não apenas pelos mecanismos de lealdade ao poder dirigente e pelo empenho na manutenção de certas posições na estrutura hierárquica, mas também, pelo caráter provisório e personalizado da política. Esta, por apresentar frágil enraizamento em instituição pública e, medição sóciopolítico, conduz os técnicos a se comprometerem mais

com as pessoas que incorporam o poder de que com o empenho pela institucionalização da própria política. Parece haver aqui certa descrença na permanência da política, para além da rotatividade dos grupos que estão no poder.

O grande desafio consiste, em consolidar os conselhos não só como espaços políticos abertos de comunicação mais direta com os grupos e entidades que já se encontram representados, mas como canais de ativação da presença daqueles em nome dos quais o discurso do assistente social, busca seu reconhecimento. A importância da criação de sistemas de articulação, comunicação, e, informação, horizontalizadas, junto aos conselhos, fóruns e forças sociais nos estados e municípios adquiriram hoje, importância estratégica de publicização das práticas no âmbito da política de Assistência Social.

2.3 Política de Assistência Social

A Constituição de 1988 representa um marco na organização do Estado e na garantia dos direitos da sociedade. Define, nos artigos 203 e 204, a Assistência Social como política pública e componente da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, regulamentada em 1993 pela LOAS, que estabelece, com princípios organizativos, a descentralização, a democratização, a equidade, a complementaridade entre o poder público e a sociedade, bem como, a integração da Assistência Social às demais políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender às necessidades sociais e à universalização dos direitos sociais.

As ações na área da Assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo. Tal sistema é compreendido como um conjunto orgânico de ações de Assistência Social, de responsabilidade da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios, em seus respectivos níveis de maneira complementar e cooperativa. Essas ações articulam-se entre si por meio das Comissões Intergestoras e com a participação da sociedade civil, através dos Conselhos. Dessa forma, no modelo descentralizado e participativo da Assistência Social, a gestão se dá nos três níveis de governo:

- a) **Gestão Federal:** refere-se à Coordenação geral do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. Neste nível o órgão gestor é o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo gestor responsável pela Política de Assistência Social o Ministério da Assistência e Promoção Social.

- b) **Gestão Estadual:** nível de coordenação do sistema estadual de Assistência Social. É responsável pela coordenação dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais de iniciativa do Estado, bem como pela manutenção das ações de Assistência Social que extrapolam a competência do município, devido sua complexidade. O órgão gestor deste nível de governo é a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, sendo gestor responsável o Secretário Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social.
- c) **Gestão Municipal:** nível de coordenação do sistema municipal de Assistência Social, responsável pela execução das ações e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

O órgão gestor nesta esfera de governo é a Secretaria Municipal de Assistência Social ou Divisão Municipal de Assistência Social.

No que se refere às competências do gestor da Assistência Social, destacam-se a coordenação da Política de Assistência Social na sua esfera de governo; acompanhamento, monitoramento e avaliação do desenvolvimento da Política em seu âmbito; articulação com as demais políticas.

Com a Constituição de 1988 e promulgação da LOAS, em 1993, ao se instituir o novo modelo de gestão descentralizado e participativo de Assistência Social, alguns requisitos são fundamentais para o seu desenvolvimento, sendo estes: elaboração de Planos de Assistência Social, instituição e funcionamento de Fundos de Assistência Social e instituição e funcionamento de Conselhos de Assistência Social.

2.4 Plano de Assistência Social

O Plano Plurianual de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico para a consolidação da Política de Assistência Social, que organiza, regula e norteia o seu funcionamento, sendo a expressão da autonomia do nível de gestão na definição e condução da Política.

Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor, devendo contemplar ações a serem implementadas no período de quatro anos. Devera ser aprovado pelo Conselho de Assistência Social.

O Plano Plurianual de Assistência Social permite a visualização das prioridades selecionadas, das ações e metas previstas, dos recursos disponíveis, bem como das estratégias para sua implementação num espaço de tempo determinado, visando a obtenção de resultados.

Pressupõe o conhecimento da realidade e a tomada de decisões técnicas, políticas e administrativas, uma vez que devem ser consideradas as reais necessidades e prioridades dos estados e municípios.

O Plano devera ser elaborado pelo órgão gestor da área, que contara com a participação dos representantes da sociedade civil e de outras políticas sociais que tem interface com a Assistência Social.

2.5 Fundo de Assistência Social

O Fundo de Assistência Social é o instrumento de gestão de todos os recursos destinados ao financiamento das ações de assistência social que tem como base a Política e o Plano Plurianual de Assistência Social.

As receitas que constituem o Fundo de Assistência Social provêm da dotação orçamentária da União; da dotação orçamentária dos tesouros de outros níveis de governo; das doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venham a ser recebidos de organismos e entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como pessoas físicas e jurídicas nacionais ou estrangeiras; das receitas de aplicações financeiras de recursos do fundo ou transferência de outros fundos; das receitas provenientes de alienação de bens móveis da União, no âmbito da assistência social; dos recursos provenientes dos concursos prognósticos sorteios e loterias.

Para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios recebam os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, deverão estar regularizados:

- a) comprovante de criação e funcionamento do Conselho e Fundo de Assistência Social;
- b) apresentação do Plano Plurianual de Assistência Social, devidamente aprovado pelo conselho;
- c) cópia da Lei Orçamentária;

- d) ato do Conselho de Assistência Social, atestando a capacidade técnico-administrativa e gerencial para formular, coordenar, normalizar e avaliar a Política e o sistema de Assistência Social.

2.6 Conselho de Assistência Social

Conselhos são instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Sua organização, composição e competência são fixadas em lei possibilitando a gestão democrática da política e o exercício do controle social.

O conselho é composto por representantes de órgãos governamentais do Poder Executivo, que representam as políticas sociais que tenham interface com a política de Assistência Social e por representantes da sociedade civil.

Os representantes da sociedade civil são eleitos em foro próprio e os representantes do poder público, são indicados pelo órgão a que se vinculam. O mandato dos conselheiros é de dois anos, podendo haver apenas uma recondução, conforme preceito legal.

Desse modo, ressalta-se que a principal competência do Conselho é a de controle social, ou seja, o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da política, do Plano Plurianual e dos recursos destinados.

Diante das presentes colocações, compreende-se que a partir da Constituição de 88 e, da LOAS, a Política de Assistência Social está remetida a um novo modelo de gestão, voltada para a descentralização e municipalização, estabelecendo uma nova relação entre Estado e sociedade civil.

A descentralização implica na partilha de poder, num processo de divisão de atribuições, de co-responsabilidade, proporcionando maior interlocução entre Estado e sociedade.

A municipalização tem por objetivo fortalecer os municípios para gestão autônoma das políticas sociais, submetendo-as aos interesses e prioridades locais. O processo de municipalização pressupõe a capacidade teórica metodológica e política de planejar, gerir e executar as ações no âmbito do município.

Desse modo tais diretrizes de gestão social remetem a outros princípios como: democracia, participação e articulação propiciando maior articulação entre estado e sociedade civil.

2.7 O Caráter Deliberativo

O Conselho Municipal de Assistência Social é uma instância deliberativa. Como tal, os atos de deliberar, participar e representar estão intrínsecos aos conselhos de tal forma, que se torna quase impossível falar de deliberação sem pensar em participação ou representação. Dessa forma, deliberar é o poder de decisão da sociedade sobre as questões que envolvem as políticas sociais.

A deliberação constitui-se em real possibilidade de mudança e garantia de legitimidade do conselho, quando alicerçada num amplo processo de diálogo e cooperação e quando voltada para questões indispensáveis para a política, transformando-se num importante instrumento de controle do próprio conselho.

Cabe a conselho, delibera sobre todos os assuntos que envolvem a assistência social e sobre todas as fases da sua execução. Nesse sentido, Torres (2001), cita aspectos que tem por definição legal devem ser tema de deliberação do CMAS. Entre eles estão:

- a) aprovar a política de assistência social, definir ações prioritárias, metas e resultados a serem atingidos;
- b) normalizar as ações públicas incluindo as públicas não-estatais no campo da assistência social e acompanhar sua execução;
- c) fixar critérios para reconhecimento público de entidades sociais;
- d) acompanhar e aprovar a proposta orçamentária para a assistência social, avaliando a aplicação dos recursos, o desempenho e resultados das ações;
- e) estabelecer diretrizes para o plano de assistência social, definindo, controlando e avaliando a sua elaboração e execução;
- f) aprovar critérios de contratos ou convênios entre setor público governamental e não governamental no âmbito da assistência social;

- g) convocar as conferências de assistência social com vistas ao aperfeiçoamento do sistema;
- h) aprovar critérios de concessão do valor dos benefícios no caos dos conselhos municipais.

Pode-se considerar a ação deliberativa como uma parcela de contribuição para consolidação da democracia através do caráter participativo atribuído aos representantes, pois é no decurso da deliberação que todos exprimem suas opiniões, valores e concepções no que se refere às questões públicas, buscando uma nova forma de gestão pública, em que os conselhos podem inovar o processo de participação social.

2.8 Controle Social

A expressão “controle social” passou a ser usada, no Brasil, a partir da década de 80, devido ao processo de democratização e da institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas.

A partir da Constituição de 1988, institucionalizaram-se espaços de debate de políticas públicas espaços estes que foram denominados de conselhos. Nesta perspectiva, os conselhos se caracterizam por serem órgãos de participação institucionalizada, tendo como objetivos fiscalizar e acompanhar as políticas sociais, possibilitando a população o controle das ações do Estado.

O controle social tanto pode ser utilizado para caracterizar o controle do Estado sobre a sociedade, como para caracterizar o controle da sociedade sobre o Estado. Recorrendo a Correia, 2000, *apud* Correia, 2002, p.121, podemos compreender que:

o campo das políticas sócias é contraditório, pois, por meio delas o Estado controla a sociedade, ao mesmo tempo apreende alguma de suas demandas. É neste campo contraditório das políticas sociais que nasce um novo conceito para controle social: atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas. Neste sentido o controle social envolve a capacidade que a sociedade tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população.

É neste campo contraditório das políticas sociais, que os conselhos estão sendo implantados, como estratégia que possibilite à sociedade civil organizada defender seus interesses, influenciando e controlando os caminhos das políticas sociais.

Para Bravo (2002), controle social é caracterizado não somente como uma luta legal por um direito, mas sim como a potencialidade e criatividade da população na elaboração da política já que a população é quem realmente sabe e pode perceber os problemas sociais que a rodeiam.

Com base nesse conceito, cabe destacar que é na perspectiva do controle social que a participação da população na Política de Assistência Social se faz presente: a sociedade civil organizada participa desta desde a formulação até a definição de alocação de recursos. Neste sentido os setores da sociedade se organizam e lutam para que o Estado atenda os interesses da população, o que contribui para que a sociedade passe a controlar os rumos da política de Assistência Social.

Por esse entendimento, a institucionalização da população ocorre através dos conselhos. O Estado passa a ser controlado pela sociedade, que passa a tomar consciência e a exigir os seus direitos, não através dos mecanismos de repressão, mas sim através da lógica do direito. Desse modo, (CORREIA, 2000, *apud* CORREIA, 2002, p. 124) considera que:

A lógica do controle social é a de quem paga indiretamente os serviços públicos, por meio de impostos é a própria população. Portanto ela deve decidir onde e como os recursos públicos devem ser gastos, para que tais serviços tenham maior qualidade e atendam os interesses coletivos, não ficando a mercê de grupos clientelistas e privatistas.

A sociedade espera que esses recursos não sejam utilizados na lógica da caridade e do clientelismo e nem na lógica da apropriação privada. Desse modo a sociedade pode exercer, através do controle social, a fiscalização e o acompanhamento dos recursos, ou seja, onde os recursos estão sendo investidos e aplicados. Em outras palavras, o que se pretende com o controle social é a transparência das ações, de modo que, fique nítido, como e onde os recursos públicos estão sendo aplicados.

Concluimos, portanto, que o sistema descentralizado e participativo de assistência social tem como estrutura básica os órgãos do Poder Executivo Federal, Estaduais e Municipais, compreendidos como instâncias coordenadoras e executoras da política.

A defesa da política de assistência social sustenta-se em princípios e diretrizes que indicam uma ética que fundamenta a construção de práticas opostas às instituídas na relação de hegemonia. Tal cultura recria-se na heterogeneidade das forças sócio-políticas que se relacionam no sistema descentralizado e participativo e confronta-se com as múltiplas formas de minimizar e obstacularizar o processo. Entretanto, essa contradição dá unidade e movimento ao referido sistema.

Ser representante, no sentido de ter representatividade reconhecida para tanto, significa transmitir, de maneira mais adequada e similar possível, as idéias e desejos dos demais membros de uma mesma classe, grupo ou espécie, em prol de um projeto comum de sociedade.

3 ANÁLISE DE DADOS

Com o objetivo de analisar se os conselhos municipais são instrumentos para a consolidação da gestão democrática, ou apenas uma estrutura formal e burocrática, para a transferência de recursos, além de analisar a participação da sociedade civil nos conselhos, realizou-se uma pesquisa de campo, com os Presidentes dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) dos municípios de Alfredo Marcondes e Bastos.

A entrevista foi o principal instrumento ou técnica utilizada pelas pesquisadoras como coleta de dados para a conclusão da pesquisa.

Optou-se pela entrevista aberta, onde os entrevistados, no caso os Presidentes dos Conselhos da Assistência social, puderam justificar as respostas para as perguntas feitas pela entrevistadora.

A princípio, a amostragem seria realizada em três municípios: Alfredo Marcondes, Bastos e Piquerobi. Com o questionário pronto e o início das entrevistas, ficou constatado que no município de Piquerobi, no momento, o conselho está passando por uma reformulação e não possui conselheiros.

Assim, o grupo optou pela pesquisa qualitativa, pois a mesma trabalha com valores, crenças, hábitos, atitudes, representações, opiniões e adequa-se a aprofundar a complexidade de fatos.

3.1 Caracterização dos Conselhos nos Municípios sedes da Pesquisa

O município de Alfredo Marcondes está localizado no extremo oeste do Estado de São Paulo, pertencendo à 10ª Região administrativa, sendo a cidade pólo, Presidente Prudente. Sua população está estimada em torno de 4.000 habitantes, sendo a maioria considerada de baixa renda. A principal atividade econômica do município é a agropecuária. Grande parte da população é beneficiária de algum programa assistencial, seja em nível federal, estadual e municipal.

Apenas em 1989, a assistência social começa a ser mais organizada, com a contratação de uma Assistente social. Com a constituição Federal de 1988, e as respectivas

leis de regulamentação o município se viu obrigado a implantar os respectivos Conselhos, como da Saúde, Educação, Assistência Social, entre outros.

O Conselho Municipal da Assistência Social foi implantado através da lei nº 2.115/95, de 29 de novembro de 1995, que: Institui o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal da Assistência Social e, dispõe sobre o órgão da Administração Pública Municipal, responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social.

O referido Conselho possui um regimento interno, homologado pelo decreto nº 2.499/2000, de 04 de agosto de 2000. Os membros do Conselho são nomeados por um Decreto do Executivo, com mandato de dois anos, prorrogável por igual período.

Na entrevista foi relatado que o Conselho da Assistência realiza um trabalho articulado com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho do Idoso, com os demais conselhos não há essa articulação.

O município de Bastos esta localizado a 549 quilômetros de São Paulo, pertencente à região administrativa de Marília, sendo esta sua cidade pólo. Sua população está estimada em torno de 21.676 habitantes, onde a maioria é considerada de baixa renda.

As principais atividades econômicas do município são: avicultura e sericicultura. Grande parte da população é beneficiária de programas assistenciais, seja em nível federal, estadual e municipal.

Atualmente está em vigor a lei municipal nº 1.759/04, de 25 de outubro de 2004, que substitui a lei municipal nº 1.243/96, de 12 de janeiro de 1996. A lei atual dispõe sobre a alteração da lei municipal nº 1.243/96 de 12/01/1996, que institui o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social.

Identificaremos os municípios enfocados nesta pesquisa como 1 Alfredo Marcondes e 2 Bastos.

3.2 O Papel do Conselho no Município

Entendo que o conselho é atuante e fiscalizador ao mesmo tempo estamos sempre atendendo no que é necessário para o bem estar das famílias. (1)

O conselho de assistência social tem que atender a população desassistida, os chamados excluídos sociais. Os estado, união, e os municípios principalmente. Pois no conselho tem representantes dessa população. (2)

Os entrevistados têm uma compreensão parcial, acreditam que o papel do Conselho é somente fiscalizar, quando na realidade as atribuições são bem mais amplas.

Neste sentido, Torres (2001), cita aspectos que tem por definição legal e devem ser tema de deliberação do CMAS. Entre eles estão:

- a) aprovar a política de assistência social, definir ações prioritárias, metas e resultados a serem atingidos/
- b) normalizar as ações públicas incluindo as públicas não-estatais no campo da assistência social e acompanhar sua execução;
- c) fixar critérios para o reconhecimento público de entidades sociais;
- d) acompanhar e aprovar a proposta orçamentária para a assistência social, avaliando a aplicação dos recursos, o desempenho e o resultado das ações;
- e) estabelecer diretrizes para o plano de assistência social, definindo, controlando e avaliando a sua elaboração e execução;
- f) aprovar critérios de contratos ou convênios entre setor público governamental e não-governamental no âmbito da assistência social;
- g) convocar as Conferências de Assistência Social com vistas ao aperfeiçoamento do sistema;
- h) aprovar critérios de concessão do valor dos benefícios nos casos dos Conselhos Municipais.

Segundo Gohn, (2001, p. 108):

Os conselhos são espaços com caráter duplo: implicam, de um lado, a ampliação do espaço público – atuando como agentes de mediações dos conflitos remando, portanto, contra as tendências das políticas neoliberais de suprimir os espaços de

mediações dos conflitos, mas de outro lado, dependendo da forma como são compostos, poderão eliminar o empowerment, do sentido de permanecer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo. Como tal, carregam contradições e contrariedade.

3.2.1 Plano de ação do conselho

Tem. O conselho sempre se norteia seguindo as orientações da própria assistente social e dependendo da necessidade. (1)

Os Conselhos também devem elaborar um plano de ação que possa organizar a sua ação e atuação no município e não apenas centrado na figura do assistente social.

Nesta perspectiva, Raichelis (2000, p. 195) destaca que:

O repasse de recursos a estados e municípios esta na dependência da criação dos Conselhos de Assistência Social, da elaboração de Planos e da regulamentação dos Fundos de Assistência Social, processo que se encontra em andamento em todo o país e que tem gerado, ao lado da constatação da sua importância, a preocupação com o cumprimento “a toque de caixa” das exigências, como ritual meramente formal, apenas para viabilizar o recebimento de recursos.

Assim, Gonçalves (2003, p. 127) considera que:

O plano municipal tem se constituído em uma peça estritamente técnico administrativa, feita para cumprir dispositivos legais e receber recursos de outras esferas de governo. Na elaboração do plano não há transparência nem espaço para uma ampla discussão da sociedade. Dessa forma, a gestora viola o princípio da participação e desconsidera a potencialidade da população.

Segundo Behring (2001), muitos municípios os planos onde estão o diagnóstico e o conteúdo da Política de Assistência Social, definindo as prioridades de aplicação dos recursos, são tecnicamente mal elaborados apenas para constar que existe um plano e receber o recurso.

3.2.2 Caráter deliberativo

Tem. O conselho delibera sobre as prestações de contas da assistência social e também delibera nas situações apresentadas ao conselho quando depende de votação. (1)

Sim, existe a participação do conselho nas decisões. (2)

Como podemos perceber os entrevistados têm uma visão reduzida quanto ao caráter deliberativo, visto que deliberar é o poder de decisão da sociedade, sobre as questões que envolvem a assistência social.

Segundo Raichelis (2000), o poder de decisão do conselho é limitado, uma vez que os técnicos designados ao conselho, em sua maioria, possuem reduzido poder decisório. Deve se considerar que em nossa sociedade sempre predomina um Estado centralizador, paternalista e clientelista. Assim há uma grande dificuldade ou recusa do Estado em partilhar o poder com a sociedade civil. Tal existência interfere diretamente na capacidade dos conselhos de exercerem seu papel de deliberação.

Reforçando tal idéia Raichelis (2000, p. 85) aponta que:

Uma primeira questão, de ordem mais geral, refere-se à fragilidade dos conselhos diante da centralização do poder nas mãos do Executivo federal, e das condições que reúne para neutralizar, impedir e desarticular a ação dos conselhos. Há inúmeras situações que apontam a interferência do governo federal nas deliberações [...], que vão desde a mudança das regras eleitorais da representação da sociedade civil até a sonegação de informações relativas ao orçamento [...], passando pela desqualificação desse espaço como instância exclusiva da sociedade civil.

A situação de deliberação adquire distintas configurações no espaço dos municípios. Entretanto, Gohn (2001, p. 89) adverte que:

nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Segundo Gohn, (2001), outro limite apontado diz respeito à questão das decisões do conselho Municipal de Assistência Social. Caso tenham um caráter deliberativo

não há garantia de sua implementação efetiva. Não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões do Conselho.

Nesta perspectiva, se faz necessária a elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às deliberações dos conselhos, para que estas possam se realizar de fato.

3.3.3 Paridade

Não. No poder público o número de membros é sempre superior ao da sociedade civil. Justifica-se esse número maior no poder público em razão de não haver número suficiente de segmentos na sociedade civil. (1)

Não existe diferença. Geralmente ocorrem discussões as quais se resolve dentro das reuniões, através do consenso geral, pois em Bastos o mesmo número que existe da sociedade civil é o mesmo do poder público. E os representantes do poder público são escolhidos pelo próprio prefeito e os representantes da sociedade civil são os representantes de entidades que são nomeados dentro das reuniões. (2)

No município 2 cumpre-se a legislação, os conselhos são paritários. A composição dos conselhos é paritária, ou seja, é formado pelo mesmo número de representantes do poder público e de representantes de organizações da sociedade.

Percebemos que há um equívoco na fala do entrevistado do município 1 em relação à paridade. Ao fazer a análise documental constata-se que a realmente não há paridade, porém há maior número de representantes da sociedade civil. A composição do conselho é paritária, ou seja, é formado pelo mesmo número de representantes do poder público e de representantes de organizações da sociedade.

Quando se discute a paridade, deve-se ter claro que ela não é apenas uma questão numérica. A igualdade que deve existir entre representantes do governo e representantes da sociedade civil diz respeito ao acesso às informações e às condições de participação nas decisões referentes à Política de Assistência Social.

Segundo Gohn (2001, p.92):

A disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática. Etc., ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm [...] faltam cursos ou

capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo.

3.3.4 Os segmentos representados no conselho são informados

Todos os segmentos são informados adequadamente, inclusive durante as reuniões, nos debates a oportunidades de que todos mantenham informados. (1)

Através das reuniões e assembléias. Informados pelos próprios membros dos conselhos. São entregues cópias para cada conselheiro. (2)

Segundo Gohn (2001), para que haja representatividade é necessário que o representante que atua no conselho tenha vínculo com a comunidade que representa.

Desse modo, Gonçalves (2003, p. 122) considera que:

se o conselheiro não mantiver seu vínculo com o segmento que representa não poderá defender os interesses pautados no conhecimento de sua realidade. Distanciando-se de suas bases o conselheiro abre uma cisão entre o conselho e o segmento, perdendo a legitimidade da representação, pois irá voltar segundo posição pessoal. Ao mesmo tempo, rouba do segmento a possibilidade de encaminhar propostas e alternativas ao conselho e acompanhar seu desenvolvimento.

3.3.5 Participação da comunidade

Não. (1)

Não. Os representantes dos conselhos são indicados pelas entidades constituídas no município, pelo órgão público e representantes de bairros, pois a população não tem formação para participar. (2)

Quando se fala em participação evidencia-se que há uma desqualificação da população, ou seja, tem-se o débil reconhecimento dos usuários dos serviços assistenciais, isso dificulta a formação de identidades e representação coletiva.

De acordo com (BOHMAN, 2000, p. 60):

Mesmo se as decisões tomadas por um público não forem as melhores, comparadas às decisões tomadas pela elite, uma razão justificaria a deliberação pública, qual seja, a deliberação constitui a autonomia dos cidadãos.

Historicamente, o Estado brasileiro apresenta uma cultura burocrática, o que favorece a despolitização dos mecanismos de defesa do sigilo, necessário para o funcionamento do aparelho burocrático.

Neste sentido Correia, (2001, p. 132), considera que:

Vale ressaltar que os usuários da assistência são as camadas mais empobrecidas, estigmatizadas e discriminadas da sociedade e, historicamente, pouco organizadas e com baixo poder político de mobilização. Por isso, são mais vulneráveis às ações de tutela e, conseqüentemente têm dificuldade de exercer pressão com sujeitos portadores de direitos legítimos.

De acordo com Raichelis (2000), o “[...] sigilo dentro da organização estatal reforça a privatização do público ao mesmo tempo em que desloca a questão do campo político para o âmbito dos técnicos para a linguagem de poucos, dos especialistas”.

3.3.6 Dificuldades dos conselhos no alcance dos objetivos

A meta principal do conselho seria atingir e atender as camadas dentro de suas problemáticas. Os vários programas assistenciais adquiridos pelo município não são suficientes para atender a toda a sociedade dentro da esfera, ora econômica ora social, etc. (1)

Propriamente a participação efetiva dos próprios conselheiros e a ausência de representantes direto da população. A representatividade nas próprias reuniões para deliberação ou aprovação de planos como representantes da própria população. (2)

Os entrevistados não mostraram clareza ao responder, visto que a principal dificuldade dos conselhos é a não participação da sociedade civil.

Na concepção de Raichelis, (2000, p. 195-196) lemos que:

as ações agrupadas nos orçamentos sob a denominação de assistência social – sempre sujeitas a manipulação clientelistas, a pressão de lobbies, á corrupção e as diferentes formas de uso dos recursos públicos para fins privado – prestam-se mais a

flexibilidade, a identificação e opacidade na alocação de recursos do que a visibilidade e fiscalização públicas de sua aplicação.

De acordo, com (CORREIA, 2001b, apud CORREIA, 2002, p. 133):

O que é público é tratado com descaso, os recursos para as políticas sociais são escassos e o controle sobre estes ainda, na sua maioria estão nas mãos dos gestores, que os tratam com sigilo, como se fossem privados, manipulando-os clientelisticamente.

3.3.7 Capacitação dos conselheiros

Não houve até o momento capacitação para os conselheiros da assistência social; mas na área da educação e saúde, alimentação escolar, sim. (1)

Não acredito que tenha, pois não passei por nenhuma capacitação. (2)

Faz-se necessária capacitação, para que esses possam atuar com eficácia.

A questão da paridade está diretamente relacionada à participação ativa dos conselheiros, na concepção de Gohn (2001, p. 95).

para ser efetiva precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata em absoluto, de integrá-las à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer essa teia para poder intervir de forma a exercer uma cidadania ativa, não-regulada, outorgada, passiva.

Segundo Gohn (2001), outro problema é a questão da capacitação dos conselheiros, visto que estes não têm clareza quanto às competências e atribuições dos conselhos. É importante a capacitação ampla que possibilita a todos os membros do conselho uma visão geral da Política social a que se vinculam e da administração pública.

Raichelis (2000) aponta que o desconhecimento das atribuições e a pouca familiaridade com a legislação tem colocado muitos conselheiros em situação de fragilidade diante das pressões e manipulações.

3.3.8 A política de assistência segundo o conselho

Para alguns membros não há interferência do poder público na posição tomada pelo conselho da assistência social, dentro da limitação do município pequeno, pela eficácia da Assistência Social e das decisões do conselho e também do trabalho executivo a população é altamente atendida a contento. (1)

Regular. Porque independentemente da questão política do município existe uma pessoa que tem dedicação exigida cumpridora que é a assistente social da secretaria. Regular porque bom não está deveria melhorar, mas também não como algo largado. (2)

Durante muito tempo a Política de Assistência social foi tratada como benesse e por essa trajetória histórica continua sendo um grande desafio para que o conselho veja política de assistência como política de direitos.

Os conselhos de assistência social possuem peculiaridades próprias do desenho histórico dessa política, que podem ser sintetizadas por alguns aspectos: o seu exercício como prática descontínua e emergencial; a subalternização dos seus usuários a sua subalternidade em relação às exigências das políticas econômicas e a sua secundarização em relação às demais políticas sociais; o uso clientelista, personalista e patrimonialista dos serviços; enfim o seu não reconhecimento como política pública requerendo racionalidade, financiamento específico e planejamento de ações.

Os conselhos, como forma de ampliação da cidadania e da democracia têm um árduo caminho a ser percorrido para se efetivarem como tais.

Os conselhos municipais de Assistência Social enfrentam um grande desafio, em razão da marca histórica que a Política de Assistência Social, traz consigo, a de ser tratada como um conjunto de práticas assistencialistas e caridosas, pautadas num dever moral.

3.3.9 Relação conselho e o poder público

Entre o poder público e conselho há sempre um clima amistoso. O objetivo a ser alcançado é o que mais interessa, ficando a parte às picuinhas ou rugas políticas. Pondera-se sempre a razão e o Direito. (1)

É também regular. Pois existe a necessidade de conhecimento que persiste a longo tempo pelo poder executivo. Pouco tem sido feito no sentido de atingir os objetivos. Pois o que acontece é o seguinte exemplo: vão fazer até certo ponto; não precisa ir adiante (em relação ao prefeito). (2)

No município 1 o entrevistado tem uma concepção amena sobre a relação entre os conselhos e o poder público; já no município 2 o entrevistado tem concepção crítica à respeito.

Os conselhos são espaços tensos em que os diferentes interesses, estão em disputa. São baseados na concepção de participação social que tem sua base na universalização dos direitos e ampliação do conceito de cidadania, pautada por uma nova compreensão do caráter e do papel do Estado.

Nesse contexto, os conselhos de Assistência Social apresentam-se como espaços contraditórios, que sinalizam para a construção de uma nova cultura política, pautada na democracia participativa, de modo que os interesses de classe sejam inseridos na arena política de discussão.

Isso acontece quando o executivo toma ciência do real poder dos conselhos.

Segundo Raichelis, em seus estudos junto aos conselheiros de Assistência Social, revela que é difícil para o governo aceitar o controle da sociedade civil sobre a Política de Assistência social. As dificuldades postas para efetivação desse controle são contínuas, pois é comum o órgão governamental passar por cima das decisões dos conselhos.

4 CONCLUSÃO

Esta conclusão expressa a síntese do estudo realizado ao longo deste trabalho de constante análise em torno do nosso objeto de pesquisa.

Partimos do pressuposto de que as décadas de oitenta e noventa foram significativas para um salto na política de assistência social, dando-lhe nova caracterização legal.

Dessa forma, em 1988 foi promulgada a Constituição Federal que estabelece a criação de Conselhos gestores de políticas sociais.

Conforme aponta Bravo (2002, p.48)

Os conselhos devem ser visualizados como lócus de fazer político, como espaço contraditório, como uma nova modalidade de participação, ou seja, a construção de uma cultura alicerçada nos pilares da democracia participativa e na possibilidade de construção de democracia de massas.

Todavia, observamos que atualmente as medidas de ajuste neoliberais (estabilização, ajuste estrutural e privatização) têm causado efeitos regressivos ao processo de democratização, que rebatem nos conselhos, esvaziando-os e desqualificando-os como espaços de participação da sociedade civil, uma vez que tais medidas têm construído um cenário econômico e social, em que a luta primordial é pela sobrevivência, deixando a participação em segundo plano.

O estudo realizado apontou que, embora a Constituição normatize a instituição dos Conselhos como abertura de novos espaços de participação de sociedade civil, a luta para que estes realmente funcionem está apenas começando a iniciar com a construção de uma nova cultura política no Brasil, a partir da concretização da tomada de consciência participativa dos diferentes grupos sociais, conferindo-lhes visibilidade como sujeitos que fazem parte da sociedade. A noção de Assistência Social como dever moral, de ajuda, embora ainda presente, está sendo tencionada pela noção de Assistência Social como direito. Tais noções disputam espaços na agenda dos governos e requerem a mediação da atuação dos Conselhos.

Sem a necessária conscientização, observamos que este importante espaço garantido à sociedade civil tem sido mal utilizado pelo poder governamental, transformando-se em mais um aparelho burocrático da máquina estatal.

A participação para ser efetiva precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica de pessoas. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais.

É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas. É fundamental discutir mecanismos de articulação entre os conselhos na defesa da integração das políticas sociais e das formas de intervenção em seu planejamento e gestão.

Se representativo, o Conselho pode alterar progressivamente a natureza do poder local à medida que eles se tornem atuantes, fiscalizadores das ações do poder público e denunciadores de irregularidades.

Podem atuar como agente de mediação dos conflitos, alavancando o processo de participação política e pública.

A construção democrática pressupõe espaços ampliados de discussão e requer um acreditar constante nas possibilidades dos sujeitos em interação com a realidade.

Desse modo, compreendemos que há um árduo caminho a ser percorrido pelos Conselhos para efetivarem-se como instâncias democráticas e, de participação de fato. Devido ao fato dos Conselhos serem criados em função da exigência legal, podem revelar-se tanto como canais de participação nos processos decisórios e do exercício do controle social, como estruturas criadas para o funcionamento da máquina estatal.

BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, N. Malteuci, N., Pasquino, G. **Dicionário de política**. Brasília: UNB. 1986.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35. ed. atual e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF.1993.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P.A.P. **Política social e democracia**, 2º ed. São Paulo: Cortez;2002.

_____.; _____. (Organizadoras), 2º ed. São Paulo, Cortez; Rio de Janeiro: VERS, 2002.

CAMPOS, E.B, MACIEL, C.A.B. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, nº55, p.143-155.

CARVALHO, M.C.B. A política de assistência social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, nº62, p.144-155: Cortez, mar. 2000.

GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sóciopolítico**. São Paulo: v. 84, p. 120 (Coleção questões da nossa época).

_____. **Conselhos gestores e participação sócio político**. São Paulo: v. 84 ,120,p. (Coleção questões da nossa época).

GONÇALVES, V.L.C. **Política de assistência social: desafios do gestor**. Um estudo na Região de Presidente Prudente. 2003. 145f. **Dissertação (Mestrado em Serviço Social)** - Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2003

NOGUEIRA, M.A, **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **Um Estado para a sociedade civil, temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

RAICHELIS, R. **Legitimidade popular e poder público**, São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Esfera pública e os conselhos de assistência social, caminhos da construção democrática**. 2º ed. Rev. São Paulo: Cortez, 2000.

REBIDIA Rede Brasileira de informação de documentação sobre a infância e Adolescência. **Controle social e participação nos conselhos municipais**. Disponível em <http://www.rebidia.org.br/noticia> html. Acesso em 25 fev. 2007.

RIZOTI, M.L.A., *et. al.* **Conselhos municipais de assistência social: um estudo de competências e composições**. Disponível em: http://www.ssrevistavel.br/c_v2nl-conselhos/html. Acesso em 20 mar. 2007.

SALVADOR, L.G. *et.al.* **O funcionamento dos conselhos de direito da criança e do adolescente e dos conselhos tutelares nos municípios pertencentes a vara distrital de Pirápozinho**, 2005. Presidente Prudente.

_____. **O funcionamento dos Conselhos de Direito da criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares nos municípios pertencentes a Vara distrital de Pirápozinho**, 2005. cap. 4 .p, 43-44-46.

TEIXEIRA, E.C. **O Local e global**. Limites e desafios da participação do cidadão. 3 ed. São Paulo. Cortez, 2002.

_____. **O Local e global**. Limites e desafios da participação do cidadão. 2 ed. São Paulo. Cortez, 2001, p. 224.

TORRES, A.S. **Conselhos municipais de assistência social: um estudo sobre o processo de deliberação em Guarulhos e São Bernardo dos Campos. 1997 – 2001**, 192, f. **Dissertação (Mestrado em Serviço Social)** – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo., 2001.