

**CENTRO UNIVERSITÁRIO
ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO DE
PRESIDENTE PRUDENTE**

CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PELO VÍES DA
PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DA REPRESENTATIVIDADE NO ÂMBITO DOS
CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE
PRESIDENTE PRUDENTE: UMA QUESTÃO DE CIDADANIA**

Letícia Aparecida Gregório
Márcia de Lima Menezes
Maria Danielly Franchini de Souza
Maria Luisa de Lima Pastorim
Taiara da Costa Mendes

Presidente Prudente/SP
2016

**CENTRO UNIVERSITÁRIO
ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO DE
PRESIDENTE PRUDENTE**

CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PELO VÍES DA
PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DA REPRESENTATIVIDADE NO ÂMBITO DOS
CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE
PRESIDENTE PRUDENTE: UMA QUESTÃO DE CIDADANIA**

Letícia Aparecida Gregório
Márcia de Lima Menezes
Maria Danielly Franchini de Souza
Maria Luisa de Lima Pastorim
Taiara da Costa Mendes

Trabalho apresentado como requisito parcial de
Conclusão de Curso para obtenção do Grau de
Bacharel em Serviço Social, sob orientação da
Professora e Coordenadora do curso Juliene Aglio
Parrão.

Presidente Prudente
2016

A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PELO VÍES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DA REPRESENTATIVIDADE NO ÂMBITO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE: UMA QUESTÃO DE CIDADANIA

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Serviço Social.

Juliane Aglio de Oliveira Parrão

Mariane Delatim Rodrigues

Luci Martins Barbatto Volpato

Presidente Prudente
30 de novembro de 2016

“Mais importante do que interpretar o mundo, é contribuir para transformá-lo.”

Karl Marx

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que até aqui me ajudou a concretizar essa jornada e ter me dado forças para continuar quando parecia que as minhas forças se esgotariam. Obrigado Senhor!

Também agradeço especialmente à minha mãe Filomena Roberta Gregório, que foi a grande idealizadora deste sonho e que diante das dificuldades sempre me incentivou à prosseguir.

A minha família, minhas irmãs e minha avó, pelo carinho e compreensão. Aos meus tios, que diante das dificuldades financeiras me ajudaram sempre, acreditando em meu sonho, à vocês o meu muito Obrigado!

As minhas amigas, Márcia Ferreira Menezes, Maria Luisa, Taiara Costa Mendes e Danielly Souza, minhas companheiras durante esses quatro anos! Passamos por muitas coisas juntas, inclusive dificuldades, mas ao final de tudo podemos dizer que os nossos esforços valeram a pena! Muito obrigada pela amizade de vocês!

Aos professores do Centro Universitário Toledo de Presidente Prudente, obrigada pela contribuição em minha formação profissional. Foram anos de muito aprendizado e desconstrução de conceitos, que viabilizaram uma formação pautada nos princípios do nosso Projeto Ético-Político.

Às supervisoras de estágio, pela contribuição para a formação

Enfim, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para que eu chegasse até aqui! Que Deus abençoe grandemente a Todos!

Letícia Aparecida Gregório

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, minha fonte de energia interna, pois sempre estive me injetando forças nas horas de angustia, desespero. Mesmo quando as circunstâncias me diziam não a sua voz sempre me encorajava a prosseguir.

A minha família por serem alicerce na minha vida, minhas filhas Larissa e Tais meu genro Alexandre, e em especial ao meu esposo Lourival que esteve ao meu lado nesses quatro anos me apoiando em todos os sentidos, fisicamente espiritualmente enfim você foi o meu pilar.

As minhas amigas que me ajudaram e que foram peças fundamentais em minha vida, reconheço que sem elas a caminhada teria sido muito mais difícil. Chegar ao fim e concluir esse trabalho e uma vitória muito grande, meu muito obrigada a minhas queridas amigas Taira Costa, Leticia Gregório, Danielly Franchini, Mayara Martins, vocês fazem parte da minha história anjos que Deus colocou em minha vida.

A orientadora que também fez parte desse momento, enfim a todos que estiveram ao meu lado me apoiando de forma direta ou indiretamente.

Márcia de Lima Menezes

AGRADECIMENTOS

Diante desta grande conquista que se materializa neste trabalho de conclusão de curso, agradeço a Deus por ter guiado os meus passos, me dado forças para prosseguir e ter me fortalecido para a concretização deste sonho. Foram muitas lutas, mas Deus esteve ao meu lado me conduzindo com sua poderosa mão.

Agradeço ainda, aos meus pais, Elaine e Daniel, que não mediaram esforços e dedicação para eu conseguir chegar até aqui, me dando apoio e me incentivando a fazer o melhor. Vocês me possibilitaram a concretização de um sonho imensurável, pois esta trajetória que se iniciou no início do Curso de Serviço Social mudou a minha vida e a minha percepção sobre o mundo e as pessoas. Muito obrigada por estarem do meu lado nos momentos de alegria e tristezas que vivenciei, dedico esta conquista à vocês.

À minha irmã, Talita, que sempre acreditou em meu sucesso e me motivou com suas palavras com muito bom humor e energia. Assim como este sonho se materializou, desejo que as suas aspirações também se tornem reais em um futuro muito próximo. Deus abençoe por fazer parte da minha vida, querida irmã e companheira.

Ao restante da minha família, em especial meus avós, Lourdes e Otávio que sempre me apresentaram em suas orações buscando a minha vitória nesta etapa da via, aos meus tios José Antônio e Ligia que sempre acreditaram em mim e por serem pessoas preocupadas com o meu bem-estar, e a minha querida priminha Ligiane, cujas demonstrações de carinho, afeto e admiração envolvem o seu coração tão singelo de criança e faz-me querer sempre a busca desta simplicidade e pureza de criança.

Ao meu esposo, Fábio, obrigada por viver ao meu lado, você presenciou grande parte do percurso da minha graduação, bem como da elaboração deste trabalho. Obrigado pelos gestos de carinho, pela compreensão nos momentos de abdicção e por estimular a continuidade desta trajetória que se iniciou em 2013. Eu te amo querido esposo, que possamos desfrutar muitas conquistas ao lado do outro.

Agradeço aos mestres que compartilharam seus conhecimentos, experiências enriquecendo o meu processo de formação profissional, cujas contribuições foram imensuráveis na minha vida. Vocês são exemplos de profissionais, cuja competência é de imensa admiração e me fazem querer buscar cada vez mais o conhecimento

rumo ao exercício desta profissão tão especial, acreditando que sempre haverá transformação em uma determinada realidade.

Agradeço também, a Coordenadora do Curso, orientadora do grupo de iniciação científica e orientadora desta pesquisa, Juliene Aglio de Oliveira Parrão, pelas oportunidades propiciadas, pelo apoio, disponibilidade e ensinamentos dedicados possibilitando à elaboração deste trabalho.

Por fim, agradeço as minhas queridas amigas, Letícia, Maria Luísa, Márcia e Taiara, que materializam este sonho comigo. A amizade que construímos é verdadeira e permanecerá a faculdade, obrigada pela compreensão, o companheirismo e o carinho de todas vocês.

Maria Danielly Franchini de Souza B.

AGRADECIMENTOS

A gratidão é uma virtude, e sem ela metade do nosso trabalho é em vão!

Agradeço a Deus e Nossa Senhora pela dádiva da vida! Pela oportunidade de concluir o curso de Serviço Social. Sonho guardado há 30 anos.

QUEM TEM FÉ VENCE! Essas são palavras de minha Mamãe Sebastiana Maria de Lima, mulher de fé inabalável, que me apoia incondicionalmente em todos os momentos, ela me encoraja todos os dias, oferecendo amor e palavras que faz com que eu não desista dos meus sonhos. Exemplo de garra e coragem. Gratidão a Deus e Nossa senhora por ter nascida da Senhora. Te amo!

Ao meu amado e saudoso Papai Luiz Gonzaga de Lima. Sei e sinto ainda o amor enorme que tinha e tem por suas filhas. Na eternidade sei que estás feliz com sua Luizinha.

As minhas irmãs Maria Marinete, Maria Vera Lúcia, Maria Marlene, Maria Lica e Maria José que me amam e apoiam sempre!

As minhas sobrinhas e sobrinhos que são meu exemplo e orgulho, incentivadores sempre, amados. Vocês são minha alegria. Sinto amor de mãe por cada um, Rita de Cássia, Eduardo, Maria Beatriz, Luiz Phellipe, Mateus e Guilherme.

As supervisoras de estágio que oportunizaram com conhecimento e dedicação meu crescimento profissional.

A nossa coordenadora e orientadora Juliene Aglio Parrão, pela dedicação e construção crítica na nossa caminhada acadêmica. A todos professores, que sem exceção são maestros do ensino.

As minhas amigas de grupo, que compartilhamos angustias e alegrias. Sucesso! Aos funcionários da Toledo que dedicam atenção e carinho. A Família Toledo Penacchi, construtores do futuro.

Deixo aqui minha eterna gratidão! O futuro nos aguarda! Sabem porque?

“O SENHOR É O MEU PASTOR E NADA NOS FALTARÁ”

Maria Luisa

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus, por estar sempre me protegendo e guiando meus passos, pois sem ele nada disso teria sido possível de ser alcançado.

A minha mãe Marta por não medir esforços para que chegasse até aqui, pelo cuidado especial que sempre teve comigo e pelo carinho e compreensão durante todo o curso.

Ao meu esposo, Junior que de forma especial e carinhosa me deu força e coragem, me apoiando nos momentos de dificuldades, obrigada por compreender meus momentos de ausência e por ter tido paciência nos momentos de nervosismo e ansiedade, sem seu apoio não teria conseguido chegar até aqui.

A minha família que mesmo distante sempre torceram por mim e me apoiaram em todos os momentos, em especial aos meus irmãos que me motivaram nessa caminhada.

À professora e coordenadora do curso, pelo convívio, pelo apoio e pela compreensão.

A todos os professores do curso, que foram tão importantes na minha vida acadêmica e no desenvolvimento desta monografia.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

Taiara Carolina da Costa Mende

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objeto a efetividade da representatividade e a participação social dos usuários nos espaços dos Conselhos de Direitos abordando como panorama a democratização da gestão das políticas públicas. Em uma primeira análise será abordada a democracia sob diversas conjunturas históricas, políticas, sociais, econômicas e culturais, apontando também a relação configurada entre Estado e Sociedade Civil. Posteriormente, faz apontamentos em relação à descentralização político-administrativa e seus reflexos na gestão das políticas públicas. Em seguida, são apresentados aspectos conceituais referentes ao controle e a participação social no âmbito das políticas sociais, sob distintas perspectivas, abordando as influências neoliberais e democráticas presentes no contexto político atual, em especial no contexto da Política de Assistência Social. Após, se discorrerá sobre o percurso histórico dos Conselhos de Direitos, suas atribuições e as problemáticas que se apresentam nestes espaços. Por fim, a presente pesquisa visa analisar as categorias representatividade e participação social nos respectivos Conselhos Municipais: Conselho de Assistência Social, Conselho da Criança e do Adolescente, Conselho da Pessoa com Deficiência e Conselho do Idoso, com o objetivo de analisar a viabilização de mecanismos voltados à garantia da participação social e da concretização de uma representatividade legítima e efetiva. Posteriormente, serão mencionadas proposições nos aspectos conclusivos deste estudo, a fim de apresentar possibilidades norteadas pela ampliação da cidadania pelo viés da democracia participativa. Para elaboração e análise da pesquisa supracitada, utilizou-se o método Materialismo Histórico Dialético, pesquisas bibliográficas, documentais e de campo, de caráter quantitativo e qualitativo.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos de Direitos. Participação Social. Representatividade. Políticas Sociais. Democracia Participativa.

ABSTRACT

This course conclusion paper has as an object of study the effectivity of the representativeness and users' social participation at the spaces of Rights Councils considering as a overview the public politics democratization. At a first reviews it will touch the democracy under varied historical, politics, social, economics and cultural contexts, aiming too a configured relation between government and civil society.

After that, this paper makes appointments related to political-administrative deconcentration and its consequences on the management of public politics.

Then, this paper is going to present conceptual aspects and the social participation on social politics, under different perspectives, talking about neo-liberal influences that are at the current political context, especially on the Social Assistance Politics.

Latter, this conclusion work is going to explain on the historical way of the Rights Councils, their responsibilities and problems at this places. Finally, this research aim to analyze representativity and social participation on their respective City Councils: Social Assistance Council, Child and Adolescent Council, Person with Disability Council and Elderly Council. This is going to be done for analyze a viabilization of tools for the social participation and achievement of a genuine and effective representativity. In the end, this paper is going to mention propositions on the conclusive aspects of this research, to show possibilities which are guided by the expansion of citizenship onward of a perspective from inclusive democracy.

The method for this research includes a method of materialism dialectic historical, literature search, documents search, and field searches. The last one, with qualitative and quantitative material.

KEYWORDS: Rights Councils. Social Participation. Representativity. Social Politics. Participative. Democracy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNAS – Conselho Nacional da Assistência Social
CONADE – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
LOA - Lei Orçamentária Anual
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
ONGS - Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PAIF - Atendimento Integral à Família
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNI - Política Nacional do Idoso
PPA - Plano Plurianual
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, TABELAS E QUADROS

TABELAS

Tabela 1 - Elementos constitutivos da Esfera Pública.....	46
Tabela 2 – Atribuições do Conselho conforme o relato dos Presidentes.....	113

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Idade dos presidentes dos conselhos.....	99
Gráfico 2 – Formação profissional dos presidentes dos conselhos.....	100
Gráfico 3 – Área de atuação dos presidentes dos Conselhos.....	102
Gráfico 4 – Motivação da integração dos presidentes nos conselhos.....	103
Gráfico 5– Idade dos conselheiros representantes da sociedade civil.....	104
Gráfico 6 – Motivo da integração dos conselheiros nos conselhos.....	104
Gráfico 7 – Participação dos conselheiros em capacitações.....	106
Gráfico 8 – Área de atuação dos conselheiros.....	107
Gráfico 9 – Experiências dos conselheiros nos Conselhos.....	108
Gráfico 10 – Escolaridade dos conselheiros.....	109
Gráfico 11 – Idade dos conselheiros.....	110
Gráfico 12 – Formação dos conselheiros.....	111
Gráfico 13 – Área de atuação dos conselheiros.....	112

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2 O PROCESSO HISTÓRICO DA DEMOCRACIA	20
2.1 - A transição democrática brasileira e a democracia contemporânea	22
2.2 - Democracia participativa: entre a realidade e a formalidade.....	26
2.3- A relação entre Sociedade Civil e Estado.....	29
2.4- Descentralização Político-Administrativa.....	32
3 CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CAMINHOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	36
3.1 - O Controle Social no Sistema Único de Assistência Social-SUAS.....	38
3.2 - Participação Social.....	40
3.3 - Democracia e Participação na concepção marxista.....	42
3.4- Participação Social, Cidadania e o Projeto Neoliberal.....	50
3.5- A Reforma do Estado e o “Terceiro Setor”	52
4- A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	57
4.1- Os desafios da participação social na Política de Assistência Social: Entre o protagonismo e a subalternidade.....	60
4.2 - Trajetória histórica dos Conselhos Gestores de políticas sociais: breves considerações.....	65
4.3 - Conselhos de direitos.....	68
4.3.1- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	74
4.3.2- Conselho Nacional da pessoa com deficiência.....	76
4.3.3- Conselho Nacional de Assistência Social.....	79
4.3.4- Conselho Nacional do Idoso.....	80
4.4- Conselhos: questões críticas.....	82
4.4.1- A representação da sociedade civil nos conselhos.....	85
4.5- Uma análise sobre o princípio da paridade.....	91
5 Análise sobre a Categoria Participação Social e Representatividade nos Conselhos Municipais do Idoso, Criança e Adolescente, Pessoa com Deficiência e de Assistência Social de Presidente Prudente	95
5.1 Metodologia.....	96
5.2 - Análise e caracterização do perfil dos conselheiros.....	99
5.2.1 Perfil dos presidentes dos conselhos.....	99
5.2.2 - Perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil.....	104
5.2.3 Perfil dos conselheiros representantes do poder público.....	110
5.3 Análise das Entrevistas.....	113
5.3.1 Organização dos Conselhos/Gestão.....	113
5.3.2 Participação e transparência.....	118
5.3.3 Defesa de Direitos e Representatividade.....	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	139

ANEXOS.....	147
-------------	-----

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui como objeto de análise a efetividade da participação social dos usuários e a representatividade no âmbito dos Conselhos Municipais de Assistência Social do município de Presidente Prudente como uma questão de cidadania, abrangendo os Conselhos como espaços viabilizadores da efetiva participação da sociedade civil na gestão pública.

A institucionalização dos Conselhos Gestores na década de 1990 ocorreu devido à mobilização dos atores sociais que buscavam a criação e ampliação de espaços que viabilizassem a participação social em um contexto anterior marcado pela centralização e autoritarismo do Estado. Instituiu novas bases de relação entre sociedade civil e Estado ao inserir a participação social e o compartilhamento do exercício do poder com os cidadãos.

O interesse por essa pesquisa teve origem nas aulas de Política Social, quando foram estudados os Conselhos Gestores como um mecanismo capaz de oportunizar a sociedade civil, a gestão, a formulação e o controle social no âmbito das políticas públicas assim promovera representação dos interesses coletivos dos usuários. Nessa perspectiva, foram levantadas diversas indagações a respeito da questão da participação dos usuários das políticas públicas nestes espaços no sentido de verificar se são asseguradas as condições necessárias para o exercício de uma participação efetiva e qualitativa.

Justifica-se a escolha do tema pela relevância em analisar a efetividade da representação dos usuários neste espaço, uma vez que os conselhos foram criados para viabilizar a participação democrática da população nas instâncias decisórias, contribuindo para romper com uma lógica histórica de distanciamento dos cidadãos das decisões do poder político.

Portanto, o objeto de discussão do presente trabalho é avaliar se a participação dos usuários nos Conselhos realmente tem sido efetiva e quais as problemáticas envolvidas que possam interferir na promoção da participação, visto que este é um tema de grande relevância social, pois se trata do direcionamento das políticas sociais compatibilizadas com os interesses da população usuária, fortalecendo o desenvolvimento da democracia participativa e a cidadania.

Assim sendo, os Conselhos Gestores são reconhecidos como espaços públicos, com caráter deliberativo, de composição plural e paritária entre membros do poder público e da sociedade civil, com atribuições previamente estabelecidas na legislação para atuação no campo das políticas públicas.

Nesse sentido, foram delimitados, para a pesquisa de campo, os Conselhos Municipais da Assistência Social de Presidente Prudente - SP, especificamente o Conselho Municipal do Idoso, o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Municipal de Assistência Social. A realização da pesquisa de campo possibilitará verificar e analisar a efetividade da participação social nesses espaços e os desafios que envolvem a concretização da mesma.

Nessa perspectiva, as problematizações centraram-se nas seguintes questões: Quais são os desafios existentes nos Conselhos Gestores Municipais na garantia da participação política dos usuários? Há visibilidade social e publicidade de informações nas deliberações realizadas nos Conselhos Gestores Municipais? As experiências conselhistas contribuem para a democratização e participação na gestão das Políticas Sociais? A prática dos Conselhos é capaz de impulsionar a interlocução entre sociedade civil e Estado e a construção da esfera pública como campo de afirmação, conquista e defesa de direitos?

Nesta perspectiva foram levantadas hipóteses iniciais da pesquisa. A primeira delas é em relação aos possíveis fatores que restringem a participação plena dos usuários no âmbito dos Conselhos. Tais como: centralização do poder executivo, prevalência de interesses particularistas, burocratização dos espaços públicos, baixa representatividade e capacidade decisória, dificuldades de articulação entre o público estatal e o público não estatal, ausência de capacitação e qualificação rebatendo na compreensão dos conselheiros acerca das atribuições dos Conselhos, utilização de uma linguagem formal e tecnocrática impactando na forma de divulgação das informações para os usuários, realização das reuniões em horários desfavoráveis para a maioria dos usuários e desconhecimento da população em relação aos espaços deliberativos devido à pouca ou nenhuma divulgação nos veículos midiáticos de maior acesso à população.

Outra hipótese construída que irá ser comprovada ou não é a respeito da divulgação das reuniões por um meio que não é muito acessado pelas classes

populares, dificultando a representação dos usuários e suas diversas formas de organização, ocasionando a sua substituição pelas entidades não governamentais.

Prosseguindo com as hipóteses, há outra questão relacionada aos possíveis impasses que interferem na viabilização do controle social. Dentre elas, se encontram: a individualidade dos sujeitos, causando rebatimentos na fiscalização das políticas públicas, a ausência de socialização de informações sobre os rumos das pactuações das políticas sociais e a discrepância dos códigos de linguagem entre os representantes do poder público e da sociedade civil, tendo como consequência o distanciamento da democratização do controle social mediante a visibilidade das decisões tomadas a todos os sujeitos envolvidos.

A penúltima hipótese diz respeito sobre uma provável sub participação dos usuários nos espaços decisórios e a ausência de problematizações, pressão e embates sobre a ação pública para o reconhecimento de suas necessidades e sua inscrição na agenda pública, prevalecendo uma lógica de apropriação do público pelo privado.

A última hipótese é a possibilidade do Estado, representado pelas instituições públicas juntamente com a sociedade civil, promover o fortalecimento da participação e o protagonismo social dos cidadãos através do desenvolvimento de ações nos espaços públicos que propiciem a afirmação e a defesa dos direitos, contribuindo assim para o exercício da cidadania.

Assim, para a construção do trabalho, foi utilizado o materialismo histórico-dialético, que propõe uma abordagem crítica, contextualizada e de caráter totalizante da realidade social, considerando as diversas influências que incidem sobre o objeto de estudo. Dessa forma, foram utilizadas as técnicas de pesquisa indireta, através da pesquisa bibliográfica, abrangendo artigos científicos, livros, monografias, entre outros, bem como a documentação direta, que neste caso é a pesquisa de campo, realizada por meio de entrevistas e coleta de dados, no sentido de enriquecer a pesquisa.

O referencial teórico utilizado no objeto da pesquisa foi baseado em obras como *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática*, da autora Rachel Raichelis, *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*, da autoria de Maria Glória da Gohn, *Sociedade Civil e Espaços Públicos*, da autora Evelina Dagnino, dentre outras obras pertinentes ao tema.

Realizou-se a pesquisa de campo, com os representantes do poder público e da sociedade civil, para verificar e analisar o posicionamento dos mesmos em relação às questões que envolvem a efetividade da participação dos usuários, o controle social e a representação dos interesses coletivos no âmbito dos Conselhos.

Para a referida pesquisa, tornou-se necessário utilizar técnicas que viabilizassem obter as informações necessárias ao objeto de estudo. Sendo assim, foi utilizada a entrevista estruturada com perguntas abertas, aplicadas em um universo de 16 conselheiros dos quatro Conselhos analisados, incluindo representantes do poder público e da sociedade civil, abrangendo também os presidentes de cada Conselho.

A técnica utilizada possibilitou analisar o perfil dos conselheiros e presidentes, através do método materialismo histórico-dialético, foi possível criar categorias para análise. O critério utilizado para a seleção dos conselheiros foi através da amostra probabilística do tipo aleatória simples, com 30% da totalidade dos entrevistados.

O presente trabalho foi estruturado em cinco capítulos, abrangendo a introdução e a pesquisa. No primeiro capítulo foi abordada uma contextualização histórica da democracia, desde a sua origem na Grécia Antiga e a forma de seu funcionamento, bem como sua configuração atual, abrangendo suas contradições em uma sociedade capitalista, às inovações acerca dos mecanismos de participação social a partir da Constituição Federal de 1988 e a relação entre sociedade civil e Estado. Outra diretriz fundamental apontada e que possui uma relação intrínseca com a democracia foi a descentralização político-administrativa, que pode abranger uma direção democrática, possibilitando uma gestão participativa ou liberal quando é utilizada para a afirmação de práticas clientelistas, impedindo na concretização do exercício da cidadania.

O segundo capítulo se refere ao controle social e a participação social como um caminho para democratizar a gestão das políticas públicas. Para o desenvolvimento do referido capítulo, inicialmente foi discorrido sobre o conceito de controle social na ótica democrática e as outras formas de controle. Após essa discussão foi apresentado sobre o controle social, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o apontamento de alguns desafios e a possível concretização desse controle através de vários mecanismos estabelecidos pelo próprio SUAS.

Ainda no mesmo capítulo foi exposto sobre a participação social sob diversos conceitos, interpretações, projetos societários diferenciados e concepções distintas, incluindo a participação na perspectiva liberal, nas correntes democráticas revolucionárias e democrático-radical, ressaltando a restrição e limitação em um sistema capitalista.

Também foram estudadas a participação na concepção marxista como uma ferramenta direcionada a lutas e movimentos sociais para a transformação da sociedade, e a democracia abordada sobre duas vertentes: a democracia formal institucional e a democracia substantiva.

Posteriormente, foram apresentados os elementos constitutivos da esfera pública de acordo com a autora Rachel Raichelis: visibilidade social, controle social, representação dos interesses coletivos, democratização e cultura política, indicando que há uma contraposição diante de um contexto neoliberal e a Reforma do Estado que impactaram as políticas sociais. A confluência perversa em conceitos fundamentais, como a participação da sociedade civil, é reduzida à execução das políticas sociais e à transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade civil.

O terceiro capítulo diz respeito ao arcabouço legal instituído pela Política de Assistência Social acerca da participação social nessa mesma política e no âmbito do SUAS, os desafios para a efetiva participação e o estudo sobre os Conselhos de Direitos, incluindo participação social, representatividade, questões críticas e possibilidades que os mesmos podem proporcionar no que tange ao aperfeiçoamento da democracia participativa.

Finalmente, apresentaram-se os aspectos conclusivos do respectivo trabalho incluindo a comprovação ou não das hipóteses levantadas e ponderações quanto aos objetivos, discutindo sobre os desafios que ainda perpassam e influenciam na participação efetiva dos usuários nos espaços dos Conselhos e os apontamentos em relação às possibilidades para ampliação da mesma.

Por fim, foram expostas as referências bibliográficas utilizadas na construção do referente trabalho.

2 O PROCESSO HISTÓRICO DA DEMOCRACIA

Este capítulo tem como principal objetivo abordar um panorama histórico da democracia, apontando sua origem e funcionamento na Grécia Antiga (considerado berço da democracia direta) bem como apresentar seu conceito na contemporaneidade a partir de marcos legais e históricos oriundos no período de redemocratização brasileira.

Desta forma, torna-se de extrema relevância discorrer sobre a democracia como processo histórico, a fim de compreendê-la como conquista decorrente de diversas lutas sociais. Também é fundamental realizar uma análise em relação aos avanços advindos da promulgação da Constituição Federal de 1988 referentes à consolidação dos princípios democráticos da gestão pública estatal e na relação entre Estado e Sociedade Civil. Ainda é essencial traçar um estudo comparativo dos diversos formatos da democracia constitucional e suas contradições na realidade brasileira, tendo em vista sua incoerência com a sociedade burguesa capitalista.

Posteriormente será discutido sobre a descentralização político-administrativa nas políticas públicas, que pode abranger um viés democrático ou liberal conforme a tendência político-ideológica que assume, incidindo sobre o formato da gestão das políticas sociais.

As primeiras ideias de democracia surgiram na Grécia Antiga, ainda na Idade Antiga, sendo Atenas a Cidade-Estado considerada o berço do nascimento da democracia. A democracia ateniense é caracterizada como direta, pois era exercida diretamente pelos cidadãos e possuía como princípios essenciais a isonomia e a isegoria. A isonomia refere-se à igualdade de direitos dos cidadãos na participação nas decisões e discussões da esfera pública, bem como a submissão de todos às leis. A isegoria diz respeito à liberdade de expressão que os cidadãos usufruíam para apresentar suas ideias e defendê-las publicamente. Tais princípios serão analisados posteriormente sob a conjuntura política, social e econômica brasileira no decorrer do estudo sobre a democracia contemporânea no Brasil.

Neste contexto, os reconhecidos como cidadãos, que eram os homens maiores de vinte e um anos, atenienses e descendentes de atenienses, poderiam

exercer diretamente a cidadania possuindo o direito de opinar, propor e aprovar leis para a pólis. Marilena Chauí, (2003, p. 405) afirma que:

Participação no poder significava que todos os cidadãos têm o direito de participar das discussões e deliberações públicas da pólis, votando ou revogando decisões. Esse direito possuía um sentido muito preciso. Nele afirmava-se que, do ponto de vista político, todos os cidadãos têm competência para opinar e decidir, pois a política não é uma questão técnica (eficácia administrativa e militar) nem científica (conhecimentos especializados sobre administração guerra), mas ação coletiva, isto é, decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria pólis

Contudo, tal poder era concedido e restringido a um pequeno e seletivo grupo de proprietários de terras. Portanto, crianças, mulheres, estrangeiros, escravos, comerciantes e artesãos não eram considerados cidadãos e não detinham direitos políticos e participação nas decisões relativas ao rumo da pólis.

As decisões políticas eram tomadas por meio de debates realizados nas assembleias na Ágora (praça pública) com os cidadãos que eram convocados. A participação na esfera pública ocorria por meio do uso público da palavra. Portanto, a arte da argumentação e da persuasão era a ferramenta fundamental de expressão dos cidadãos nas discussões nas assembleias.

Neste cenário surge uma importante figura na democracia ateniense: os Sofistas, distinguidos dos demais cidadãos, pois possuíam vasto conhecimento filosófico e o domínio sobre o uso da linguagem e da argumentação. Também transmitiam esse conhecimento para que os cidadãos pudessem dominar o uso da palavra.

A palavra democracia implica uma relação entre governantes e governados, pois “demos” designa povo, e “kracia” significa governo. Em Atenas, as decisões de interesse coletivo sobre a vida dos habitantes da cidade, englobando impostos, economia, defesa contra as guerras, eram tomadas nas assembleias pelos considerados cidadãos. Estes detinham o poder de votar e serem indicados para cargos públicos por meio de sorteios, participar de julgamentos e do controle dos negócios públicos. Contudo, havia fiscalização e responsabilização dos ocupantes dos cargos públicos diante do corpo político por meio de prestação de contas.

Apesar do seu expressivo significado histórico, a experiência da democracia ateniense trazia consigo diversas contradições tendo em vista que a

exclusão dos direitos políticos de grande parte da população limitava o exercício do poder político a um grupo minoritário de elites.

2.1 - A transição democrática brasileira e a democracia contemporânea

A democracia é um sistema político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder. De acordo com Norberto Bobbio, (1997, p. 18):

(...) pode ser entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

Pode ser caracterizada pela colaboração dos sujeitos na tomada de decisões coletivas, compreendendo como validade a decisão adotada pela maioria. É necessário que sejam colocadas alternativas concretas diante dos sujeitos chamados à tomada de decisão ou eleição. Para o exercício desses processos elenca-se como condição a efetividade de um conjunto de direitos, dentre os quais de liberdade, expressão da opinião, participação, entre outros que ultrapassam a esfera dos direitos civis e políticos individuais.

A concretização do exercício da cidadania se aponta como condição primordial para a consolidação da democracia que, para além de um sistema político formal, deve estar voltada à garantia de processos participativos direcionados à expressão dos interesses e direitos dos cidadãos, bem como a garantia de seguranças sociais, buscando a ruptura com a reprodução do clientelismo, patrimonialismo, mandonismo e coronealismo nas ações políticas.

Neste sentido, pode-se afirmar que o desenvolvimento humano é condição imprescindível para construção de uma sociedade democrática e igualitária. Para tanto, é necessário que o sujeito reconheça as suas necessidades no campo do direito, entendidas como direitos e garantias universais inerentes ao ser humano após o seu nascimento, assegurados pela Constituição Federal.

Tais condições se configuram como a base elementar para a participação do cidadão numa sociedade dita democrática. Entretanto, é necessário

considerar que numa sociedade capitalista grande parte da população se encontra em situações de exclusão e se veem à parte da própria cidadania dificultando o pleno exercício da mesma. Isso acontece por causa de diversos fatores como pobreza, analfabetismo, baixa escolaridade, violência econômica, física, sexual, psicológica, uso de substâncias psicoativas, trabalho infantil, evasão escolar, abandono, discriminação social, fragilização ou ruptura dos vínculos afetivos e de sociabilidade, entre outros. Conforme Vilas (2004, sem página) apud Penna (2010, p. 296):

O aumento das desigualdades sociais e da pobreza tem impactos negativos na possibilidade de participação política das classes excluídas e no acesso destas às esferas de tomada de decisão. O que seria o resultado do processo histórico de constituição do Estado e sua relação com as sociedades nos países latino-americanos. A dificuldade de acesso dos grupos desfavorecidos às instâncias de tomada de decisão, ao mesmo tempo em que determinados setores têm influência determinante nas decisões políticas.

A existência de uma sociedade democrática está diretamente interligada com provisões essenciais que influenciam nas diversas faces da vida humana, perpassando questões sociais como o acesso e a efetivação das políticas sociais (educação, saúde, saneamento básico, habitação, assistência social, entre outros) e culturais (relações de gênero, etnia, orientação sexual, geracional) incidindo no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) aumento da qualidade de vida da população.

Em contraposição, no discurso ideológico capitalista, a democracia é utilizada como ferramenta ideológica que supõe a defesa da liberdade contra a opressão. Porém, omite seus reais pressupostos liberais. A democracia, assim, é reduzida às liberdades individuais e identificada como livre iniciativa na competição econômica e política. À ordem para conter os conflitos e lutas sociais por meio da repressão e não atendimento das necessidades sociais, a lei é tida como instrumento de limitação do poder político para assegurar o governo eleito pela maioria. A democracia reforça a apatia política favorecendo a centralização do poder de gestão nas mãos de uma elite técnica responsável pela burocratização e impossibilidade da participação política dos tidos como “radicais”.

Vista por essa concepção ideológica, o regime político democrático é reduzido ao processo eleitoral, rotatividade dos representantes políticos, alternância no poder, respostas técnicas e não políticas para as necessidades sociais.

Nesta ótica, os direitos conquistados pela população, juridicamente formalizados, não são tidos como compatíveis em uma sociedade estruturada para a inexistência destes para a maioria. No entanto, o sistema capitalista pode coexistir com distintos ordenamentos políticos, inclusive a democracia. Entretanto, é limitada e condicionada pela estrutura econômica capitalista, pois deve permitir a manutenção dos interesses da classe capitalista exigindo da classe hegemônica burguesa o controle do seu desenvolvimento e da participação popular nas decisões políticas. Conforme Duriguetto, (2007, p.33):

E é essa possibilidade que caracteriza o limite absoluto da democracia no capitalismo: a sua existência só é compatível com ordenamentos políticos democráticos restritos cuja resistividade impede a transformação da igualdade formal em igualdade real (ou seja, igualdade em face da propriedade, posse e gestão dos meios de produção e da participação sócio-política nas decisões societárias).

Diante do exposto, é possível compreender que a existência da democracia no sistema capitalista é concebível. Contudo, o aprofundamento da democracia no capitalismo é impossível tendo em vista o antagonismo dos seus princípios constitutivos.

Tal contradição expressa restrições da participação e tomada de decisões dos cidadãos nas esferas sócio-políticas, visto que há uma apropriação dos aparelhos de poder para representação dos interesses da classe capitalista diante da dependência do Estado em relação às esferas econômica, social e política da burguesia. Portanto, observa-se que a democracia representativa incorpora valores liberais no que tange a forma em que se realiza, visto que se restringe às garantias dos direitos civis e liberdades individuais dos cidadãos, manifestando na realidade e acentuada pelo senso comum como no ato do voto, ou seja, a escolha dos representantes políticos. Porém, não possibilita ao cidadão o poder de influenciar diretamente nas decisões políticas.

Entretanto, o mero processo eleitoral não pode ser caracterizado como pura expressão da vontade do povo, visto que há um distanciamento profundo dos representantes em relação aos cidadãos. Portanto, a democracia moderna perde sua legitimidade enquanto forma de poder delegada pelo povo e converte-se em poder exercido e imposto pelo aparato político, administrativo, jurídico e militar sobre o povo, uma vez que não há mecanismos voltados ao cidadão para o controle dos representantes eleitos.

Esta incoerência entre os princípios democráticos formais e a sua não concretude no cenário político contemporâneo é contrastante com o contexto de luta de classes existente em uma sociedade capitalista. Conforme Filho, (2012, p. 213):

Como vimos, ora ela é aceita e promovida (formal e limitadamente) desde que permita a reprodução das relações sociais, a acumulação ampliada de capital, a manutenção da hegemonia e da propriedade privada, ora é combatida e substituída pela autocracia (ditadura) ou bonapartismo (o chamado populismo), quando seu desenvolvimento ameaça a ordem. A ofensiva neoliberal contra a ampliação dos direitos sociais instituídos nos Estados de Bem-Estar é também uma resposta política restritiva à ampliação da democracia.

Cabe sublinhar que a democracia contemporânea se constitui como conquista da classe trabalhadora e deve ser compreendida em processo histórico, tendo em vista que a incorporação dos direitos políticos, civis, sociais, trabalhistas, entre outros, no bojo do Estado, foi progressivamente imposta à classe dominante por meio das lutas sociais. Diante disso, tendo em vista a pressão de diversos grupos organizados da sociedade civil na abertura política, o Estado e a classe burguesa cedem visando à manutenção de seus interesses. É importante ressaltar, que a Constituição Federal de 1988 possuía como proposta uma relação de Estado e sociedade civil horizontal contraposta a uma estrutura de poder vertical.

Entretanto, após a promulgação do texto constitucional, a consolidação do processo de democratização da gestão da coisa pública foi extremamente tardia e limitada, pois ainda se utilizava os meios da gestão arcaica e conservadora precedente.

Desse modo, a transição democrática brasileira aponta para a preservação de estruturas, relações de poder e práticas conservadoras do passado que foram “modernizadas” e adequadas no cenário democrático para a reprodução da ordem burguesa, sob o discurso de que mudanças foram alcançadas a fim de se obter o consenso popular. Porém, verifica-se que a classe burguesa é detentora do monopólio da cidadania válida, com privilégios e capacidade de exercer influência na gestão pública, apontando para a existência de uma democracia restrita, excluindo a manifestação e o protagonismo popular.

No âmbito social presencia-se o desmonte e a mercantilização dos direitos sociais pela via neoliberal, cujas medidas preconizadas no Consenso de Washington se contrapõem ao desenvolvimento de ações universais, continuadas e integradas de proteção social, abrangendo como receituário privatização das

empresas estatais, enxugamento dos gastos sociais, redução do papel provedor do Estado, fortalecimento da iniciativa privada, desregulamentação e flexibilização dos direitos trabalhistas, políticas sociais compensatórias em detrimento do seu caráter universal, projetos pulverizados e ações fragmentadas.

A democracia contemporânea se encontra entrelaçada com a estrutura dominante capitalista, caracterizada por uma relação funcional e instrumental ao sistema capitalista de preservação e manutenção das estruturas de poder dominantes.

2.2 - Democracia participativa: entre a realidade e a formalidade

A democracia participativa pode ser entendida como fusão das formas de democracia indireta e direta, apresentando um conjunto de instrumentos que possibilitam o exercício da participação da população na tomada de decisões. Assim, trata-se de um sistema democrático que permite a coexistência da representatividade e a participação direta do povo no processo decisório. Segundo Magalhães, (2010, p. 25):

A democracia participativa é considerada como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Significa, que a efetiva participação do povo deve se expressar nas decisões do Estado, seja através da formação de instituições representativas, seja através do controle da atividade estatal. (...) A democracia participativa constitui-se como uma forma de governo caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. As organizações da sociedade civil, ativas e participativas, são essenciais na transição para essa forma de democracia.

A democracia participativa está diretamente relacionada ao grau de participação popular e a existência de meios e espaços que lhe torne efetiva. Contudo, na realidade contemporânea brasileira, a democracia participativa possui um alcance muito limitado em relação à democracia indireta, na qual a participação direta tem sido apenas uma formalidade.

A Carta Magna prevê no artigo 1º, parágrafo único, a combinação da democracia representativa e a direta. Nos termos do texto constitucional: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou

diretamente, nos termos desta Constituição” (1988, sem página). Desta forma, observa-se uma tendência à democracia participativa, que resulta da fusão da forma representativa e direta, sendo expressa em diversos instrumentos como a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito.

No âmbito das políticas públicas a democracia participativa consiste no exercício do papel de controle e fiscalização da sociedade civil sobre a gestão da coisa pública, como também na participação na arena decisória pública.

Contudo, verifica-se o desconhecimento de tais mecanismos por grande contingente populacional, seja da sua existência ou da sua importância. No entanto, para o alcance do exercício efetivo da cidadania e como meio de legitimar os instrumentos participativos, são imprescindíveis iniciativas de caráter educativo que possibilitem a atuação do cidadão na esfera pública e qualifiquem a democracia como um todo.

No Brasil, a cultura política antidemocrática predominante está relacionada com o processo de formação histórica, política, social e cultural caracterizado pelo modelo de gestão centralizado, burocrático e autoritário implementado ao longo da história brasileira, que foi marcada por relações clientelistas, paternalistas e assistencialistas gerando restrições à consolidação de uma participação social efetiva. Conforme Raichelis, (2000, p. 71):

Na formação social brasileira, os setores dominados da sociedade civil jamais tiveram força de vetor sobre as decisões do poder estatal. São praticamente inexistentes os momentos em que seria possível afirmar que as massas populares, ou algum dos seus setores, tenham conseguido participar do processo político com efetiva autonomia.

Observa-se que na gestão da coisa pública a participação da população foi colocada à margem do processo decisório, sendo requisitada apenas para a escolha dos representantes durante os processos eleitorais. Assim, o Estado incorporou uma cultura política autoritária ainda mais acentuada no período de ditadura militar na medida em que extinguiu todas as formas de participação política que pudessem interferir nas decisões sob a coletividade e ameaçar os interesses das oligarquias dominantes. Neste período verifica-se a ideologia tecnocrática. O regime militar primou por um governo de técnicos nas ações administrativas e pela centralização do poder executivo, pautando-se na sobreposição do fator econômico sobre as questões políticas e sociais.

A relação vertical que se estabeleceu entre o Estado e a sociedade civil tem produzido valores de distanciamento e apatia na população, o que tem inviabilizado a expressiva ocupação da sociedade civil nos espaços públicos regulados pelo Estado e a construção de instituições representativas operantes para defesa de seus interesses.

A presença de figuras autoritárias e clientelistas no Brasil dificultou a construção de uma cultura política democrática. Essa presença influenciou na incapacidade de mobilização e inércia da sociedade civil, dando origem à uma tendência não participativa. A estagnação do desenvolvimento político atrelado à ausência de uma cidadania efetiva resultou de uma relação deficitária entre o Estado e a sociedade civil.

Neste contexto, a participação popular fora colocada como fator secundário. O consenso se estabeleceu de forma geral sob o pretexto da incapacidade do Estado para alterar as estruturas tradicionais e arcaicas da administração pública. Nos dizeres de Suguhiro (2011, p.74):

Nesta perspectiva, verifica-se que a descontínua participação política da população brasileira não é por acaso. Ela é resultado da organização de uma estrutura social que, historicamente, manteve a população distante das tomadas de decisões de interesse público, dificultando a consolidação de um processo democrático. Tal distanciamento não foi característico somente em períodos ditatoriais, uma vez que a história brasileira tem marcas profundas do escravismo colonial, possuindo uma cultura política atravessada pelo patrimonialismo, além da herança do coronelismo e do populismo.

A manutenção dessas estruturas de poder no processo brasileiro de formação histórica, por meio de práticas de desvalorização da política e anulação dos cidadãos nas decisões de interesse coletivo, foi naturalizada pela população e causou seu distanciamento dos espaços públicos deliberativos.

No entanto, a cultura política é imprescindível na vida dos cidadãos e ocupa uma posição central na legitimação e garantia de um funcionamento efetivo das instituições políticas e na implantação das decisões políticas, além da defesa e manifestação de suas necessidades. Além disso, contribui para a transmissão dos valores políticos nas gerações, na reprodução de hábitos, comportamentos, ideais, normas de uma determinada sociedade.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 instituiu mecanismos de participação e controle social no campo dos Conselhos gestores de políticas

públicas e de direitos. A construção de tais espaços está voltada à democratização da gestão pública, conferindo à população o poder de fiscalização e deliberação no âmbito das políticas sociais.

Neste sentido, faz-se necessária a presença ativa e entendimento dos cidadãos nos processos decisórios, bem como do Estado em garantir liberdade e autonomia destes nos espaços públicos de decisão possibilitando que se tornem instrumentos democráticos apropriados pela sociedade civil.

Torna-se essencial a mudança de valores e hábitos da população para a construção de uma nova cultura política e de relações mais horizontais entre a sociedade civil e o Estado, que deve ser consolidada nos diversos espaços públicos a fim de se conceber mudanças no arquétipo burocrático e vertical que se afirmou historicamente na gestão pública brasileira.

2. 3- A relação entre Sociedade Civil e Estado

Com o contexto de transição democrática, o período que se seguiu após a Ditadura Militar e posteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988 (marco formal que consagrou a participação da sociedade civil na esfera pública) o processo de construção democrática possibilitou avanços graduais em relação à estrutura política autoritária, centralizada, tecnocrata, repressiva antes incorporada na gestão pública. Assim, a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas direciona uma nova institucionalidade à esfera pública, como também na relação entre Estado e Sociedade Civil (RAICHELIS, 2000, p. 5).

O processo de redemocratização emerge da luta de movimentos sociais e setores populares organizados contra a Ditadura Militar. Após a restituição da democracia formal, possibilitou-se o alargamento da democracia nos níveis Federal, Estadual e Municipal que se expressou na implantação de espaços públicos alicerçados na democracia participativa e direcionados à constituição de novos canais de participação coletiva da sociedade na gestão das ações públicas, no controle social e na tomada de decisões políticas, voltados à construção de uma nova concepção de relação entre Estado e Sociedade Civil (DURIGUETTO, 2011, p. 204).

Diante de tais aquisições legais e sociais, caberá ao Estado a descentralização da gestão das políticas públicas possibilitando a partilha do poder dos cidadãos sobre as ações públicas. Nesta perspectiva foram criados os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, o Orçamento Participativo, dentre outros meios.

Entretanto, a partir da Reforma do Estado, o país passa por um período de adesão ao receituário neoliberal, pelo qual se introduz a redução do papel do Estado, que se desloca da função de provedor dos direitos sociais para regulador. As atribuições juridicamente e socialmente legitimadas como de responsabilidade estatal passam a ser entendidas como “não exclusivas” e designadas à sociedade civil por meio da publicização adotando ainda medidas de fomento à iniciativa privada, dando início a um plano de privatizações do patrimônio público e de terceirização de serviços públicos.

Tal tendência resultará no desmonte e na focalização dos direitos sociais em contraposição às conquistas sociais diante da dimensão universalista de prestação dos serviços sociais prescritas na Constituição Federal. De acordo com Dagnino (2004, p. 143):

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação.

No entanto, compreende-se que o processo de construção democrática no Brasil enfrenta divergências advindas do antagonismo entre diversos projetos societários, cujos diferentes interesses encontram-se em disputa e tensionamentos. A sociedade civil, enquanto palco do pluralismo, manifesta os interesses inconciliáveis de classes que se encontram direcionados por projetos societários que disputam hegemonia.

Neste sentido, segundo o pensamento de Gramsci, as chamadas sociedades ocidentais possuem uma concepção de Estado ampliado, uma vez que há uma relação de equilíbrio entre a sociedade civil e a sociedade política. No Estado ampliado a sociedade civil é reconhecida como espaço da luta de classes e

correlação de forças, da realização de mediações, que detém a formação da direção social, política-ideológica e o consenso em que distintos projetos de sociedade disputam a hegemonia. Os organismos que a integram são sindicatos, partidos políticos, meios de comunicação, escolas, igrejas, entre outros.

No entanto, as funções da sociedade política estão voltadas ao exercício do poder por meio dos aparelhos coercitivos e repressivos e o monopólio legal da violência controlados pela burocracia estatal. Conforme Duriguetto, (2007, p. 56):

Enquanto na sociedade política as classes exercem seu poder e sua dominação por uma ditadura através dos “aparelhos coercitivos de Estado”, na sociedade civil esse exercício do poder ocorre por intermédio de uma relação de hegemonia que é construída pela direção política e pelo consenso.

A conjunção entre sociedade política e sociedade civil, ou seja, o Estado ampliado, somente é possível em uma sociedade democrática e requer a articulação entre democracia representativa e democracia direta como possibilidade de fortalecer a participação dos cidadãos nos espaços e instâncias políticas de decisão contribuindo para a defesa dos valores ético-políticos das classes subalternas no cenário político.

Neste contexto, a sociedade civil exerce uma disputa pela hegemonia dentre os aparelhos do Estado, ou seja, nos diversos espaços políticos de expressão da vontade coletiva, cujo confronto, embate e antagonismo de interesses disputam reconhecimento social e político, bem como a apropriação destes canais para a consolidação de um determinado projeto societário.

Nesta perspectiva, a formação da participação a partir de uma consciência crítica é o alicerce para a construção de uma nova hegemonia voltada à criação de relações de sociabilidade capaz de dar visibilidade social e romper com a submissão e a subalternidade por meio da constituição de sujeitos protagonistas possibilitando a superação da relação vertical e dicotômica entre governantes e governados.

Frente ao exposto, o processo de descentralização pode ocupar um lugar de destaque no que tange ao modo compartilhado de gestão pública, contemplando a participação da comunidade local nos processos decisórios da gestão das políticas sociais.

2.4- Descentralização Político-Administrativa

Com a abertura política brasileira nos anos 1980 se intensifica um contexto de debates e lutas pela democratização do Estado em ruptura com o modelo autoritário e centralizado do regime militar até então vigorado. Segundo Rocha, (2009, s.p):

Esse processo de mudanças é fruto do contexto de luta e mobilização dos mais diversos segmentos sociais e entidades da sociedade civil, organizados, a partir da década de 1970, em prol da conquista de melhores condições de vida e da necessidade de democratização do Estado. Com a abertura política brasileira, ocorrida nos anos de 1980, que inicia o processo de ruptura com o poder autoritário e centralizado do regime militar (vigente até então), intensifica-se esse ideário participacionista, em que os mais diversos setores organizados da sociedade buscavam construir formas e encontrar instrumentos capazes de influenciar as administrações públicas no país.

Perante esta conjuntura, a descentralização político-administrativa do Estado está inserida no contexto de redemocratização brasileiro e foi instituída a partir da Constituição Federal de 1988, diante de um cenário marcado por questionamentos em relação à capacidade de resposta estatal às demandas sociais e a inviabilidade do modelo autoritário e centralizador de gestão do regime militar.

Com a promulgação da Carta Magna em 1988, garante-se como princípio e diretriz da gestão pública a descentralização e a participação popular nas arenas políticas decisórias. Assim, a descentralização político-administrativa assume duas direções: a redistribuição de poder nas esferas federal, estaduais e municipais, como também do Estado à sociedade civil.

O processo de descentralização político-administrativo diz respeito à partilha do poder de decisão entre os níveis de governo federal, estadual e municipal, a redistribuição de recursos humanos, materiais e financeiros, visando romper com uma lógica de centralização decisória e financeira no âmbito federal, sendo possível redimensionar a relação entre Estado e sociedade numa perspectiva de superação do burocratismo estatal para a democratização dos processos decisórios e a representação dos interesses dos cidadãos. De acordo com Maggioni, (2007, s. p):

A descentralização emerge como proposta integrante de um projeto político, construído no contexto das lutas populares e que apresenta como pressuposto básico mudanças por intermédio de relações de poder,

autonomia da esfera local, participação e controle social e repasse de recursos financeiros para a esfera municipal.

Portanto, a descentralização ultrapassa a esfera administrativa e tem uma relação intrínseca com a democracia, a autonomia e a partilha do poder, ou seja, se configura como um instrumento que além de proporcionar maior autonomia no tocante às políticas sociais no âmbito dos municípios que possuem maior conhecimento sobre a realidade local, permite a interação, a participação e o controle social.

A descentralização pode estar vinculada à tendência da municipalização, que pressupõe a transferência de atribuições para o governo municipal acompanhada do repasse de recursos financeiros diante da capacidade da gestão municipal de qualificação das demandas sociais da população local.

Contudo, o processo de descentralização apresenta ambiguidades caracterizadas de acordo com a posição político-ideológica que assume. Neste sentido, pode abranger influências neoliberais reforçando o deslocamento e o repasse de responsabilidades federais e estaduais para o âmbito municipal, caracterizado como prefeiturização, como também a transferência de encargos públicos para a sociedade civil e a iniciativa privada e ainda acentuar práticas de clientelismo e coronelismo nas relações políticas na esfera municipal.

Contraditoriamente, se norteado por uma perspectiva democrática, o processo de descentralização das ações do Estado pode ser considerado como estratégia na viabilização e ampliação da democratização da gestão pública por meio da participação dos cidadãos nos espaços deliberativos.

Apesar das contradições existentes na consolidação do processo descentralizador nas políticas públicas como transferências de atribuições e privatização da execução dos serviços sociais em detrimento da responsabilidade exclusiva dos entes federativos, a descentralização impõe à agenda pública um contexto de mudanças para a concretização de uma gestão de caráter descentralizado e participativo, contribuindo para a redefinição das relações entre Estado e sociedade civil, com um novo formato de gestão das políticas sociais buscando romper com uma tradição de centralização, burocracia estatal e o clientelismo. Conforme Castro, (2009, p. 4):

Portanto, a descentralização induz à democratização quando se redistribuem funções, competências, recursos e se verifica a fragmentação

ou a dispersão do poder nos diferentes sujeitos sociais. Nesse enfoque de descentralização o que é importante não é o aspecto desestatizador, mas a maior atuação e intervenção de diversos atores sociais nas decisões; promovendo a organização da vida política de forma a atender a pluralidade social.

Trata-se da redefinição do modelo institucional direcionado à implantação de uma gestão democrática, participativa e descentralizada nas esferas federal, estadual e municipal, cuja proposta estava baseada na construção de uma nova relação entre Estado e sociedade civil voltada à constituição de mecanismos direcionados à garantia da participação social da população no processo decisório político e o exercício do controle social dotando o cidadão de prerrogativas na deliberação, na fiscalização e no controle das políticas públicas.

Neste contexto foram instituídos os Conselhos, tendo em vista que fora estabelecido na legislação federal que o repasse dos recursos aos estados e municípios estaria condicionado à implantação destes espaços, o que ocasionou em uma agilização pela regulamentação desses canais de participação voltados à democratização e o exercício do controle social sobre as políticas públicas.

Nesta perspectiva, a criação dos Conselhos de Políticas Públicas tem assumido um papel preponderante na descentralização das políticas públicas, se configurando enquanto espaço de interlocução entre Estado e Sociedade Civil e possibilitando novas relações entre estes.

Para além da partilha das atribuições e responsabilidades entre os entes federativos, a descentralização assume uma proposta mais abrangente direcionada à uma gestão democrática baseada na proximidade e no diálogo da sociedade civil e do governo local. No âmbito desta proposta foram criados diversos espaços públicos cuja finalidade era a consolidação da participação social na gestão dos negócios públicos.

No entanto, nota-se que a institucionalização destas instâncias não foi adjacente à aproximação e ao acesso da sociedade civil aos espaços de tomada de decisão, distanciando a deliberação democrática da participação dos cidadãos.

Diante disso, o protagonismo dos cidadãos é de extrema relevância nos Conselhos no que tange ao acompanhamento da qualidade da prestação dos serviços públicos, definição de metas, prioridades e no direcionamento dos recursos orçamentários, orientando-se, assim, a otimização destes para o atendimento das demandas da população enquanto mecanismo de promoção da justiça social.

3 CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CAMINHOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como já visto anteriormente, a Constituição Federal de 1988 institucionalizou os dispositivos de participação e controle social na gestão das políticas públicas, contribuindo para aumentar sua eficácia e atender às necessidades dos usuários adequando e melhorando a qualidade dos serviços prestados.

O conceito de controle social não é recente e o mesmo estava relacionado com os princípios do capitalismo, caracterizado pelo controle do Estado capitalista sobre a sociedade, o não envolvimento da sociedade nos espaços decisórios e a tentativa de enquadramento das classes subalternas às decisões impostas pelo Estado. No entanto, se torna indispensável considerar o movimento de lutas pela democratização do país que fez emergir uma concepção oposta, baseada na participação da sociedade civil na formulação, na implementação, no acompanhamento das políticas sociais, bem como na fiscalização da aplicação dos recursos. Conforme Raichelis (2008, p.21):

A visão de controle social inscrita na Constituição Federal vai enfatizar a participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares, na elaboração e implementação das políticas públicas, propondo novas relações ente o movimento social e a esfera da política institucional.

De acordo com (Alves e Almeida, 2013, p.145), “o controle social compreende a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública”. Este se torna essencial, uma vez que permite fortalecer a participação social e, conseqüentemente, tornar as políticas públicas mais compatíveis às necessidades sociais dos usuários.

Ainda, segundo Kolody e Luiz, (2014, p.143), o controle social propicia a “interferência da sociedade civil na gestão tanto no que se refere ao planejamento quanto à execução e avaliação dos serviços públicos visando ao interesse público, uma forma específica de participação da sociedade em relação direta com o Estado”.

Nessa perspectiva, tem-se uma abertura de novas relações entre sociedade civil e Estado, posto que, junto ao poder público, os indivíduos têm garantido legalmente o direito de intervir, definir prioridades e fiscalizar as ações realizadas pela gestão.

No entanto, para que se tenha um controle social efetivo, é fundamental o acesso às informações necessárias para exercê-lo. A Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011 tem como finalidade regulamentar o acesso à informação. O artigo 5º destaca que “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

Conforme a Lei, essas informações devem ser disponibilizadas independentemente de solicitação dos indivíduos ou instituições, e ainda ressalta a imprescindibilidade de adaptar à comunicação empregada nas informações, uma vez que:

(...) as informações produzidas no Setor Público terão ressonância positiva na sociedade, se esta, em contrapartida dispuser de meios para interpretá-las, avaliá-las e, assim, puder influenciar o ciclo de decisão governamental (EVANGELISTA, 2010, p.12).

É necessário por em evidência que o controle social se dá em interação com a transparência. As informações disponibilizadas pelos órgãos e entidades do governo devem proporcionar a compreensão necessária para que a sociedade tenha condições de avaliar, fiscalizar e participar efetivamente das ações que são realizadas na gestão pública, contribuindo com o exercício da cidadania.

O controle pode ser classificado em: Interno, Externo e Social. O objetivo dessas formas de controle é assegurar o exercício da fiscalização, da vigilância, do monitoramento, da avaliação e da participação da população nos processos decisórios no âmbito da gestão pública, visando garantir a defesa dos direitos e a qualidade, oferta e eficiência das políticas públicas. “(...) de um lado, portanto, o controle tem um sentido de vigilância e responsabilização. Do outro, tem o sentido de efetividade e compromisso com a coisa pública” (Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, (2009, p.7).

De acordo com o Tribunal de Contas de Minas Gerais (2012, p.17): “A finalidade do controle é assegurar que os órgãos atuem em consonância com os princípios constitucionais, em especial com o princípio da legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Nesse contexto, o controle Interno é aquele em que é exercido no âmbito da própria administração; “pode ser definido como a fiscalização que a mesma exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos e das atividades que lhes são vinculadas” (MALAFAIA, 2011, p.24).

Já o controle externo é realizado por outros órgãos não pertencentes à Administração, como o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, tendo como finalidade principal a fiscalização, ou seja, examinar se as ações realizadas pela Administração Pública estão em consonância com as normas jurídicas estabelecidas; caso comprovadas irregularidades que tragam prejuízos ao erário público, a lei estabelece sanções como por exemplo, multas equivalentes aos danos causados aos cofres públicos.

Segundo o Tribunal de Contas de Minas Gerais, (2012, p.20).

A atuação dos Tribunais de Contas no exercício de sua missão compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e abrange os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que gerem receita ou despesa pública

Quanto ao Controle Social, que já foi abordado anteriormente, emana do controle exercido pela sociedade civil através da participação, seja por um conjunto de indivíduos ou por um cidadão isolado. Este tipo de controle tem necessidade de consolidar-se cada vez mais, uma vez que, diferentemente do controle interno e externo, ele possibilita aos indivíduos verificar a efetividade e a eficácia das políticas sociais, além de se constituir como “um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos” (Controladoria-Geral da União, 2012, p.17).

No que concerne ao controle social, o poder organizativo da sociedade é de extrema relevância para a participação na alocação dos recursos. Em relação ao orçamento público, o controle pode ser feito no momento do planejamento das ações e na sua execução, através do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.1 - O Controle Social no Sistema Único de Assistência Social-SUAS

Como já é sabido, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o reconhecimento da assistência social como política pública e componente do sistema de seguridade social, como também os fundamentos do controle social. Nesse sentido, “são estabelecidos parâmetros para a criação de uma nova cultura na condução da Política Pública de Assistência Social e os conselhos ganham expressão no processo de controle social”. (FAQUIN, sem página, 2011).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) implementado em 2004, traz vários eixos estruturantes, dentre eles o reconhecimento do controle social e a participação popular, sendo necessário estimular o protagonismo dos usuários, uma vez que historicamente a trajetória da assistência social foi marcada pela filantropia e a caridade. Assim, “para sua efetivação será necessário, no entanto, o enfrentamento de alguns desafios associados à mobilização e à participação, sobretudo a ampliação da participação dos usuários nos conselhos gestores, pois são espaços deliberativos”. (MARTINS, Schibelsky, sem ano, p.4).

De acordo com a Norma Operacional Básica do SUAS/2011, “o controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações e o comando único das ações em cada esfera de governo”, sendo um dos princípios organizativos do SUAS:

Sistema democrático e participativo de gestão e de controle social através:

- a) dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo;
- b) da publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social;
- c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidos a controle social, por meio de audiências públicas;
- d) mecanismos de audiência da sociedade, dos usuários, de trabalhadores sociais;
- e) conselhos paritários de monitoramento de direitos sócio assistenciais; f) conselhos de gestão dos serviços (NOB-SUAS/ 2005, p.16).

A Política Nacional de Assistência Social (2004, s.p.) ressalta a importância de um conhecimento teórico técnico-operativo por parte dos trabalhadores do SUAS, baseado no “fortalecimento de práticas e espaços de debate, propositura e controle da política na direção da autonomia e do protagonismo dos usuários”, como forma de favorecer a autonomia na auto representação da sociedade e ampliar a participação nesses espaços.

Conforme Silva, (sem ano, p. 253), a Política de Assistência Social por intermédio do SUAS, afirma a importância da participação do usuário não apenas no momento da formulação das políticas, mas “desde a formulação até a implementação e avaliação dos programas, projetos e serviços sócio assistenciais.”

No entanto, se apresentam desafios para o efetivo exercício do controle social, dentre eles se destacam: a cultura de uma política centralizada e autoritária, pois historicamente o modelo de gestão construído não considerava a participação social, o difícil acesso às informações de interesse público, ou ainda a complexidade da linguagem utilizada que interfere na viabilização do controle social.

Outro aspecto que se põe, é que no contexto da Reforma do Estado, os conselhos, importantes canais de participação e instrumentos de controle social, são utilizados para que não haja disputa de poder, ou seja, para a despolitização e a formação de consensos, uma vez que, “a sociedade civil confunde-se com a noção de “terceiro setor”, o qual seria homogêneo e apolítico, portanto, mais eficiente no trato da questão social” (FALCHETTI, sem ano, p.6).

Assim, é fundamental fomentar a participação, fortalecer os atores coletivos, capacitar de forma continuada os conselheiros, visando à representação para que não prevaleça os interesses particulares, fortalecendo os Conselhos como espaços de expressão coletiva.

3.2 - Participação Social

O tema da participação pode ser interpretado sob diversos paradigmas construídos, historicamente, sob diferentes conceitos e significados inseridos na esfera pública, no plano dos diferentes projetos societários existentes.

De acordo com Pierobon (2012, p. 275), Rousseau é considerado teórico de imensa contribuição em relação ao conceito de participação. Em sua doutrina sobre a Vontade Geral, a condição de cidadão está diretamente vinculada à pessoa que está preocupada com o bem geral em detrimento de seus próprios interesses. Para o filósofo, a participação no processo de tomada de decisões exerce uma dimensão educativa sobre as pessoas, dotando-as de liberdade por meio da própria capacitação do ser. Também, as decisões tomadas coletivamente

são aceitas com maior facilidade pelos sujeitos e capazes de proporcionar a sua integração na sociedade.

Para Bobbio (1998, p. 888), o termo participação pode ser analisado de diferentes formas: presencial, que se refere à condição passiva e receptiva do indivíduo; ativação, na qual o sujeito desenvolve várias atividades a ele dirigidas e, por fim, a participação que diz respeito às situações cuja contribuição do indivíduo é direta ou indireta em relação à tomada de decisões políticas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dez de dezembro de 1948, se constitui como marco histórico em relação ao reconhecimento e proteção universal dos direitos humanos. O documento regido pela Resolução 217 A (III) estabelece a responsabilidade comum de todos os povos e nações na garantia dos direitos humanos. Tais direitos podem ser compreendidos como aqueles inerentes ao ser humano, sem distinção de sexo, raça, cor, religião, língua, opinião, origem social ou de outro tipo. Dizem respeito às garantias fundamentais, à liberdade e à dignidade humana e são caracterizados como universais, inalienáveis e indivisíveis. Sobre a participação política dos cidadãos a Declaração supracitada aborda no Artigo 21:

1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto (UNESCO, 1998, s. p).

Assim, o documento supõe o reconhecimento dos direitos políticos do cidadão por meio do exercício da sua cidadania e da sua participação direta ou indireta na esfera política. Diz respeito também à soberania popular, apontando a democracia como sistema político que legitima a vontade do povo.

Na concepção liberal, cuja fundamentação é a supremacia da liberdade individual e a “igualdade” dos indivíduos na sociedade, a participação se encontra limitada ao fortalecimento da sociedade civil, cuja finalidade é evitar a interferência do Estado na vida dos indivíduos e a autossatisfação das necessidades sociais. Neste sentido, busca reformar as estruturas da democracia representativa baseadas nas relações capitalistas.

A participação corporativa é derivada do pensamento liberal, entendida como movimento aleatório do indivíduo motivado pelo bem comum advindo de sentimentos de identidade e coesão. Nesta perspectiva, o processo participativo está relacionado à existência de organizações sociais.

A participação comunitária também se origina da concepção liberal e está organizada de forma institucionalizada, concebendo o fortalecimento da sociedade civil e a articulação dos órgãos representativos da sociedade aos aparelhos administrativos e deliberativos do poder estatal. No entanto, não pondera questões e desigualdades entre classes, etnias, gênero, etc.

Para as correntes democráticas, a participação se baseia no princípio da soberania popular e seu desenvolvimento ocorre nas instituições políticas e administrativas, nos movimentos sociais e organizações da sociedade. Contrapõe-se ao corporativismo e define e demarca as competências e posições entre a sociedade civil e o sistema político representativo.

Nas formas revolucionárias, a participação consiste na plena expansão da democracia participativa, constituindo-se da redistribuição do poder sob controle da sociedade. Pauta-se em lutas coletivas organizadas antagônicas às relações de dominação vigentes, cujo objetivo é a partilha do poder político.

No universo democrático-radical, os processos participativos objetivam o fortalecimento da sociedade civil, voltados à construção de uma nova realidade social sem discriminação, injustiças, exclusões, etc. Nesta concepção, aqueles que integram os processos participativos são considerados sujeitos sociais e cidadãos. A participação é marcada pelo pluralismo e se encontra intrinsecamente ligada à cidadania. Participar significa a divisão de responsabilidades no âmbito estatal e comunitário, situando o protagonismo da sociedade civil em oposição à sua posição de coadjuvante esporádica nos processos decisórios.

3.3 - Democracia e Participação na concepção marxista

Os caminhos da democratização da gestão das políticas sociais devem, sobretudo, incorporar as lutas sociais e o aprofundamento dos direitos sociais e a sua universalização, gerando mudanças nas relações sociais e na forma

do Estado intervir. Nesta perspectiva, a efetivação do processo de democratização compreende como desdobramento a ampliação da emancipação política dos cidadãos.

Na formulação marxiana a emancipação política se configura como uma forma da emancipação humana, enquanto sua expressão restrita, nos limites circunscritos pela ordem do capital. Define-se como processo de direitos políticos, civis e sociais vigentes na sociedade burguesa. Neste sentido, a expansão da emancipação política se constitui como caminho para a construção da emancipação humana. Segundo Duriguetto, (2012, p. 206):

(...) a expansão da emancipação política pode contribuir com a construção de uma sociedade efetivamente emancipada. Em outras palavras, esta perspectiva nos leva à concepção de que a emancipação política enquanto uma das mediações para a construção da emancipação humana se expressa como espaço societal particular que pode ser objeto de intervenção, com possibilidade de provocar tensionamentos na ordem estabelecida.

Nesta dimensão, pode-se entender que os processos de organização e mobilização da classe subalterna, bem como experiências de participação política, indicam possibilidades no desenvolvimento de hábitos na cotidianidade que são fundamentais no processo de formação da consciência de classe, na defesa dos interesses da classe trabalhadora e no atendimento de suas necessidades sociais.

Na abordagem marxista, a participação se encontra articulada às lutas e movimentos sociais direcionados à transformação da sociedade capitalista, voltada à ruptura da hegemonia burguesa e à construção de uma ordem societária sem dominação, exploração e opressão de classes, etnias e gênero.

Na concepção de Marx, a superação das determinações estruturais capitalistas originaria na ruptura da democracia enquanto produto do Estado, uma vez que implicaria na supressão da representação estatal, possibilitando a socialização da esfera pública e a construção de uma sociedade socialista.

Na tradição marxista o conceito da democracia é distinguido em dois níveis: a democracia formal institucional (chamada de democracia método) e a democracia substantiva (tida como condição social).

A primeira diz respeito ao conjunto de meios institucionais que possibilitam o exercício dos direitos políticos, civis e sociais e a garantia de uma liberdade ainda que restrita. São direitos de livre expressão e manifestação, de

desobediência civil, organização de greves, direitos trabalhistas, acesso às políticas sociais, entre outros. Considerados no âmbito da democracia, método que permite a organização política e social da sociedade civil, dos grupos sociais no contexto de luta de classes na busca da efetivação dos seus direitos e interesses.

Na segunda, a democracia se encontra direcionada à construção de uma ordem societária que concretize a socialização do poder e da riqueza socialmente produzida.

Nesta perspectiva, a democracia formal institucional é considerada um meio viabilizador da superação da democracia formal burguesa e da construção da democracia substantiva. Portanto, opera como uma das mediações necessárias para a organização da classe trabalhadora no que tange à transformação da estrutura econômica capitalista e contribui para a consolidação da democracia substantiva.

O processo de democratização brasileiro, representado pela década de 80, configurou-se como período de lutas da sociedade civil voltadas à construção de um Estado democrático de direito. Após a ruptura com a ditadura militar, emergem diversas manifestações da sociedade civil por meio de sindicatos, movimentos sociais, associações, entre outras organizações, direcionadas à ampliação da participação social nos espaços públicos. Segundo Raichelis, (2000, p. 30):

As lutas pela democratização da sociedade brasileira, protagonizadas por amplos movimentos sociais, são expressões da tentativa de constituir esferas públicas, quando a luta pela conquista e pela extensão de direitos associou-se à construção democrática do Estado e da sociedade.

Este movimento é marcado pela multiplicação dos sujeitos sociais organizados que colocam em pauta suas demandas no campo das políticas sociais, cujos esforços democratizadores assumem grande visibilidade social no cenário político.

O desmoronamento do Estado autoritário antes vigente, do aumento das desigualdades sociais e a luta pela democratização do país - no contexto de mobilizações oriundas da sociedade civil - culminaram na promulgação da Constituição Federal em 1988, que resultou em mudanças substantivas na relação Estado e Sociedade Civil, nos processos decisórios, na formulação, na gestão, na implementação e no controle das políticas sociais. Desta forma, abrangeu-se diversos instrumentos voltados à democratização no campo das políticas sociais em

contraposição à forma autoritária e centralizadora ora prevalecente, delineando uma nova institucionalidade reconhecida como grande conquista no Brasil pós-constituente.

Neste sentido, foram definidos diversos espaços e instrumentos voltados à garantia da participação social nas decisões políticas das estruturas institucionais, como os Conselhos Gestores de Políticas Sociais, as Conferências e Fóruns públicos participativos, o Orçamento Participativo, ouvidorias, plebiscito, referendo, projetos de iniciativa popular, entre outros. Assim, a participação social passou a ser definida no texto constitucional de 1988 como diretriz das políticas públicas e foi incorporada ao Sistema de Proteção Social brasileiro.

A concepção de participação social está articulada a um projeto societário de alargamento da democracia, conjugando princípios da democracia participativa e representativa a partir de uma proposta de descentralização do poder decisório público nos níveis municipal, estadual e federal no âmbito das políticas sociais. Com isso, parcelas do poder das esferas governamentais passam a ser transferidas à sociedade civil, objetivando assegurar a ampliação dos direitos sociais e da proteção social dos segmentos excluídos e a democratização das instituições públicas. De acordo com Silva, a participação corresponde nas suas diversas modalidades:

De acordo com o Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada, (sem ano, p. 375).

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

Diante dos motivos expostos, a participação social assume centralidade e pode ser considerada como categoria essencial em relação à manifestação e processamento das demandas sociais, debate, articulação e negociação de interesses públicos. Sua efetivação pode abranger uma abordagem consultiva ou deliberativa nos diversos formatos e espaços institucionais acerca de uma determinada política pública. Faria, (2012, s.p.) afirma que:

Participação, representação e deliberação precisam ser devidamente compatibilizadas para que se possam alcançar resultados inclusivos e justos. Neste caso, as Conferências tornam-se um locus de pesquisa e análise singular na medida em que elas não só conectam essas diferentes formas de ação em um mesmo espaço, mas também o fazem em diferentes escalas: do local para o estadual e deste para o nacional.

Nesta perspectiva, o processo de construção de uma esfera pública democrática não pode se resumir e limitar-se à mera representação dos usuários das políticas públicas, mas deve assumir a abertura de um espaço amplo e diversificado possibilitando a expressão de diversos grupos e atores sociais e sua influência direta na tomada das decisões públicas. Assim, Raichelis (2000, p. 9) afirma alguns elementos constitutivos que configuram a constituição da esfera pública:

Tabela 1 – Elementos constitutivos da Esfera Pública

Visibilidade Social	Diz respeito à transparência das ações desenvolvidas pelos sujeitos a todos os envolvidos e implicados nas decisões políticas. Preconiza a publicidade e fidedignidade das informações que direcionam os espaços públicos de representação.
Controle Social	Pressupõe o acesso dos cidadãos aos processos que informam as decisões no contexto da sociedade política, possibilitando a participação da sociedade civil organizada na elaboração e revisão das regras que orientam as negociações sobre os interesses em jogo, viabilizando a fiscalização e o acompanhamento das decisões pactuadas.
Representação de interesses coletivos	Implica na constituição de sujeitos políticos protagonistas, que se apresentam na arena pública tendo como base a qualificação das demandas coletivas, das quais exercem o papel de mediadores.
Democratização	Supõe à ampliação dos espaços de decisão política, que permita a incorporação de novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos, superando as instâncias formais, burocráticas e institucionalizadas de representação. Abrange a relação dialética entre o conflito e o consenso, por meio da qualificação e o debate dos interesses divergentes que se apresentam, resultando na adesão e geração de acordos em torno das decisões coletivas.

Cultura Pública	Significa o enfrentamento do autoritarismo e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado, por meio da construção de mediações que incorporem os interesses sociais na cena política. Pressupõe a superação de posições corporativistas, clientelistas, assistencialistas, patrimonialistas e tutelares que não consideram os sujeitos como portadores de direitos e cidadãos, mas os reduzem na condição de cliente.
-----------------	---

Fonte: Raquel Raichelis¹. Tabela elaborada pelas autoras.

No entanto, esta concepção indicada para a construção da esfera pública contrapõe-se às medidas da atual conjuntura neoliberal, cujo processo de publicização adotado é compreendido pelo viés da participação da sociedade civil na execução das políticas sociais e, com isso, a redução das responsabilidades do Estado e sua transferência à sociedade civil assentada pela Reforma do Estado.

Trata-se de uma lógica ancorada no ativismo da sociedade civil sob discurso da solidariedade social em detrimento da politização das lutas sociais, fundada por meio de uma “parceria” e a produção de consensos, deixando o conflito, o embate e a negociação, gerando como consequência a fragmentação, a precarização e a focalização das políticas sociais e assistenciais, minimizando o caráter universal dessas políticas.

Diante disso, de um lado se encontra a defesa da participação social no que diz respeito à construção de um espaço politizado e democrático que se permeia a disputa pela hegemonia e pelo Estado, interpretada como mecanismo de controle social. De outro lado pressupõe-se a diminuição da capacidade interventiva do Estado no que tange à gestão das políticas públicas cujo termo participação se refere às iniciativas advindas da sociedade civil na prestação de serviços públicos dos quais são atividades exclusivas do Estado.

Recentemente foi instituído o decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 que dispõe sobre a Política Nacional de Participação Social, visando fortalecer o diálogo e a articulação entre sociedade civil e governo federal de forma consultiva, bem como articular os mecanismos e espaços democráticos existentes objetivando a consolidação e o fomento da participação social como método de gestão na

¹RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais: Um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil. 2000. Pág. 9 a 10.

administração pública federal através da elaboração de um plano de ação com prazo definido de dois anos. Também estabelece novas formas da participação social através das redes sociais e meios digitais via internet, instituindo um Sistema Nacional de Participação Social.

Além da referida Política, foi constituído o Compromisso Nacional pela Participação Social nas esferas federal, estaduais e municipais. Foi um acordo feito em parceria entre as secretarias de cada ente federativo que pactua diretrizes voltadas à viabilização da participação social objetivando o fortalecimento dos mecanismos que ampliam a democracia participativa no país.

De acordo com este decreto, a formulação, a execução e o acompanhamento das políticas públicas no âmbito da administração pública federal devem considerar os diversos espaços públicos democráticos de participação social. Conforme o disposto no artigo 6º são reconhecidas como instâncias e mecanismos de participação social: Conselho de Políticas Públicas; Comissão de Políticas Públicas; Conferência Nacional; Ouvidoria Pública Federal; Mesa de Diálogo; Fórum Inter conselhos; Audiência Pública; Consulta Pública e Ambiente Virtual de participação social.

No que concerne aos Conselhos Gestores e de Direitos, o decreto determina diretrizes para o eventual surgimento de novos e a reorganização dos já constituídos. Conforme Artigo 10º os Conselhos devem observar as seguintes diretrizes:

- Art.10º I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar;
- II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;
- III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;
- V - rotatividade dos representantes da sociedade civil;
- VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e
- VII - publicidade de seus atos.

Também estabelece que a rotatividade dos representantes nos conselhos de políticas públicas deve ser garantida, sendo vedadas três reconduções sucessivas. Em relação ao presidente ou membro de uma organização da sociedade civil que atua em conselho de políticas públicas, é permitida a celebração de parceria com a gestão pública. No entanto, em se tratando de transferência de

recursos financeiros do fundo do referido conselho, o conselheiro vinculado à entidade que requisita recurso torna-se impedido de votar nas cláusulas da pauta relacionada ao processo de seleção da parceria.

Tal política pode ser considerada como instrumento de fortalecimento da cidadania, permitindo a manifestação dos interesses dos cidadãos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais ao poder executivo, pois possui como finalidade garantir e fortalecer instâncias e espaços permanentes de participação da sociedade civil na elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas.

No entanto, a participação social do cidadão se define como uma categoria subjetiva, uma vez que depende do interesse individual imediato, mas também está relacionada à garantia de condições concretas para ser efetiva e legítima, como o acesso às informações sobre o rumo e pactuações de determinada política, o entendimento a priori sobre o processo decisório e o acesso facilitado aos espaços de participação política. Portanto, os mecanismos que visam garantir a participação social nas políticas públicas devem promover simultaneamente as condições para assegurar a efetividade do princípio da participação social.

Neste sentido, a participação da sociedade civil deve ser qualificada para além da linguagem técnica científica, assumindo uma natureza puramente política, reconhecendo a identidade social da população usuária que se constitui como segmento interlocutor legítimo na defesa e ampliação dos direitos sociais. Para tanto, as convocações devem ser amplamente divulgadas e em horários e locais adequados e de fácil acesso, a fim de assegurar voz e a manifestação da opinião e dos interesses públicos. Conforme Toro, (2007, p. 30):

A participação é uma aprendizagem. Se conseguimos hoje nos entender, decidir e agir para alcançar alguma coisa (como a melhoria da escola do bairro) depois seremos capazes de construir e viabilizar soluções para outros problemas (como a preservação de uma área verde e a melhoria do trânsito). Podemos ainda nos articular com outros grupos para desafios maiores, como o fim da violência, o combate ao desemprego, etc. Aprendemos a conversar, a decidir e agir coletivamente; ganhamos confiança na nossa capacidade de gerar e viabilizar soluções para nossos problemas, fundamentos para a construção de uma sociedade com identidade e autonomia.

Desse modo, a participação da sociedade civil é um processo de aprendizado que necessita de tempo e recursos, bem como de condições igualitárias de disputa e de propositura, para ser compreendida enquanto força

catalisadora de mudanças sociais a fim de superar o fatalismo, situando os cidadãos como atores capazes de construir uma nova ordem social.

3.4- Participação Social, Cidadania e o Projeto Neoliberal

Conforme a discussão apresentada acima, a participação social abrange um caráter essencialmente político no que tange à representatividade enquanto defesa dos interesses de uma classe social. Neste contexto, seu sentido está direcionado a diferentes projetos políticos societários.

Segundo Dagnino (2005, p. 50) a última década foi marcada por uma confluência perversa entre dois projetos políticos distintos: o neoliberal e o participativo democratizante. As conceituações de sociedade civil, participação e cidadania tem assumido conotações opostas e até antagônicas mediante a disputa política entre esses dois projetos, que embora distintos abordam significados, mecanismos e procedimentos institucionais aparentemente comuns, mas com sentidos divergentes. No entanto, ambos reivindicam uma sociedade civil ativa e propositiva.

Diante disso, se atravessa uma tensão em relação ao percurso democrático no Brasil. De um lado se apresentam avanços expressos na construção de espaços públicos de democratização da gestão pública. Por outro lado, a redução do papel do Estado e as transferências das responsabilidades públicas estatais para a sociedade civil têm assumido um caráter perverso e de obscurecimento.

Ambos defendem a participação da sociedade civil, entretanto esta perversidade pode ser identificada no propósito que a direcionam em relação aos movimentos sociais, membros que integram as ONGS, representantes da sociedade civil nos conselhos, dentre outros atores sociais.

A confluência perversa que se apresenta no âmbito das parcerias entre sociedade civil e Estado refere-se à própria natureza destes espaços em que se questiona o seu potencial democratizante na organização e mobilização da sociedade civil contraditoriamente à atuação conjunta com o Estado. Diante do exposto, pode-se perceber que as forças que defendem o aprofundamento da

democracia podem contribuir para concretização do projeto divergente, dependendo do papel que estas desempenharem. Ainda de acordo com Dagnino, (2005, p. 49):

O reconhecimento dos dilemas colocados por essa confluência perversa impõe, do meu ponto de vista, inflexões necessárias no modo como temos analisado o processo de construção democrática no Brasil, as relações entre Estado e sociedade civil e a problemática da constituição de espaços públicos e sua dinâmica de funcionamento

O avanço da concepção neoliberal no desenho da democracia brasileira tem provocado uma crescente tendência de criminalização e institucionalização dos movimentos sociais e a identificação limitada de sociedade civil como Organizações Não Governamentais, colocando em segundo plano a interlocução do Estado com os movimentos sociais e organizações de sujeitos coletivos.

Nesta ótica, as ONGS são consideradas interlocutoras da sociedade civil e parceiras privilegiadas pela administração estatal na transferência de suas atribuições para a sociedade civil, baseada em um paradigma que apresenta vínculos estreitos com o projeto neoliberal, pois visa responder aos ajustes estruturais estabelecidos.

Ainda neste processo de deslocamento de significados, a definição de participação que constituiu o eixo central do projeto participativo democratizante acompanhou a mesma direção. Na concepção neoliberal foi redefinida enquanto “participação solidária”, voluntariado, sob a ótica da responsabilidade social empresarial e individual, apelo à solidariedade e a filantropia com ênfase na esfera da moral, descaracterizada do seu sentido político.

Nesta perspectiva, os problemas sociais são tratados no âmbito individual. Destituída do seu conteúdo político, contrapõe-se aos princípios do projeto participativo, cuja partilha do poder é defendida entre Estado e Sociedade Civil por intermédio dos espaços públicos de deliberação e de democratização da gestão pública.

Também há uma apropriação neoliberal do conceito de cidadania em que se estabelece uma estreita relação entre cidadania e mercado. Nesta lógica, o cidadão passa a ser concebido como consumidor ou produtor, no âmbito do microempreendedoríssimo, da flexibilização dos direitos trabalhistas e da focalização dos direitos sociais, na qual as questões sociais são retiradas da arena pública política e colocadas no terreno da moral.

Contraditoriamente o projeto participativo democratizante possui como direção a construção de uma nova esfera pública em que o termo cidadania não se encontra limitado à legalidade formal de um conjunto de direitos, mas engloba a afirmação e a ampliação de direitos, a construção de uma nova sociabilidade de relação sociais mais igualitárias, na qual o sujeito é visto como portador de direitos legítimos.

Entretanto, presencia-se no cenário contemporâneo a adoção do receituário neoliberal, cujos ingredientes da ofensiva neoliberal vêm desencadeando a destituição de direitos, transitando o caráter público do Estado para uma lógica de desresponsabilização e enxugamento de suas atribuições, colocando as demandas sociais na órbita do mercado.

3.5- A Reforma do Estado e o “Terceiro Setor”

Conforme o contexto apresentado acima se faz necessário explicitar as mudanças ocorridas advindas do processo de estruturação do Estado na década de 90 e seus impactos sociais na gestão das políticas sociais.

Sob justificativa de se alcançar maior eficiência na realização de suas tarefas, menor subordinação a fatores políticos, redução dos custos sobre as empresas nacionais, dos gastos com a área social e propiciar maior qualidade dos serviços sociais, foi realizada a Reforma do Estado em 1990, que objetivava delimitação das funções do Estado, adotando medidas de privatização do patrimônio público para redução das dívidas, considerando que a eficiência da administração estatal estava relacionada ao controle e à capacidade do mercado em maior competitividade e qualidade na oferta dos serviços. Este visa o lucro e o papel do Estado deve ser limitado à distribuição de renda, à defesa da terceirização nas atividades auxiliares ou de apoio, à publicização como reconhecimento de um espaço público não-estatal que implica na transferência de atividades não exclusivas, fortemente subsidiadas pelo Estado, às entidades de caráter público sem fins lucrativos.

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995, p. 47), dentre os objetivos configurados para os serviços não exclusivos do Estado:

- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.
- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.
- Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.
- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações. Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

Os serviços sociais e científicos no âmbito da produção de bens e serviços, como escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais, entidades assistenciais, museus, emissoras de rádio e TV educativas e culturais, são compreendidas como atividades não exclusivas do Estado que devem ser publicizadas, ou seja, transferidas para a sociedade civil, reconhecida como setor público não estatal.

Segundo as proposições da Reforma do Estado, uma vez que o financiamento de uma determinada atividade está vinculado às doações e transferências de recursos estatais, está se constituirá como uma atividade pública não estatal, contando com o controle e a participação da sociedade para sua gestão.

No contexto da Reforma, tais organizações surgem em face da incapacidade do mercado e ineficiência do Estado em responder às necessidades sociais, adotando-se uma lógica de mecanismos de controle de resultados, cujas pretensões são: o deslocamento das atribuições da máquina estatal para a sociedade civil, apropriação e fomento do chamado “terceiro setor” para reduzir o déficit público, ampliar a poupança pública, aumentar a eficiência dos serviços sociais sob um custo menor e ampliar a participação da sociedade civil por meio do estímulo à ação social comunitária.

Neste contexto, a Reforma do Estado teve como plano a alteração da posição do Estado de centralizador para regulador, a redução da intervenção estatal, a desregulamentação do mercado, a formação de parcerias com entidades de caráter público não-estatal da sociedade civil e o mercado, a diminuição dos investimentos destinados à área social, focalizando e reforçando o caráter compensatório em contraposição da universalidade das políticas sociais e as direcionando aos segmentos mais vulneráveis mediante a redução da intervenção do Estado, mercantilizando os direitos sociais, fomentando a iniciativa privada, transferindo as atribuições do Estado à sociedade civil designada como “terceiro setor”.

A concepção hegemônica do conceito de “terceiro setor” expressa uma compreensão reducionista que divide e estrutura a sociedade em três setores desarticulados entre si.

Segundo esse entendimento o primeiro setor é o Estado, que se refere ao conjunto de atividades tidas como exclusivas ao âmbito estatal, que abrangem o núcleo estratégico, as competências relativas à regulamentação, fomentação e fiscalização, bem como legislar e administrar, punir, tributar, assegurar a ordem social através do aparato policial. De modo geral, são necessidades reconhecidas como atribuições cujo monopólio pertence ao Estado. No entanto, diante do contexto neoliberal, são substancialmente reduzidas. Posteriormente, o mercado é constituído como o segundo setor, tido como privado restrito ao campo econômico pertinente à iniciativa privada.

Finalmente, em seguida se encontra o “terceiro setor”, situado para além do mercado e do Estado, designado pelas entidades qualificadas juridicamente como pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos, instituídas mediante contrato de gestão ou termo de parceria para desempenhar serviço público de natureza social, recebendo fomento estatal para exercer atividades determinadas como não exclusivas do Estado, estabelecidas pela Reforma do Estado, para prestação de serviços de interesse ou utilidade pública e assistencial através de repasse de recursos públicos, preceituados pela fiscalização do Estado por meio dos Conselhos.

Essas organizações não governamentais são classificadas como associações, fundações, organizações sociais, partidos políticos, sindicatos, organizações da sociedade civil de interesse público, entre outras, que contam com

a filantropia, o voluntariado, dentro de um processo de despolitização, de regressão da cidadania que tende a ser limitada ao aspecto civil, enfatizando-se os laços de solidariedade, o dever do cidadão para com o próximo, a coesão social e o apelo ao bem comum, reforçando a naturalização das desigualdades sociais, discurso paralelo à lógica do direito, do reconhecimento das obrigações do Estado na garantia dos direitos dos cidadãos. Conforme Montaño, (2014, p. 41, grifo do autor):

Desta forma, entendemos por *Ideologia do “Terceiro Setor”* o conjunto de termos e linguagens, de conceitos teóricos e de valores éticos e políticos, que sustentam a **autorresponsabilização** dos sujeitos por suas próprias condições de vida, e pela solução de seus problemas e satisfação de suas necessidades, **desresponsabilizando o Estado** da ação social e **desonerando o capital** nessa tarefa.

No entanto, em contraposição à esta lógica neoliberal, o “Terceiro Setor” é um conceito ideológico que encobre a realidade por trás desse conceito, pois ele analisa a realidade de uma forma positivista e estruturalista, despido de compreensão da totalidade social. Ainda de acordo com Montañó (2003, p.186) é ocultado o verdadeiro caráter do fenômeno, que na verdade é um novo padrão de resposta social à “questão social”, com perda de direitos e garantias no atendimento de qualidade num contexto de reestruturação do capital.

Sob esta ótica, se vigora a despolitização das lutas sociais, através de uma “parceria” em que se estabelece o consenso com o Estado, ocultando os conflitos de classes, o embate e a negociação das lutas sociais, contribuindo para a hegemonia do capital.

Essas “parcerias” com as entidades são de caráter político-ideológico, e consistem em reproduzir uma lógica que afirma um Estado ineficiente e a agilidade e eficiência do “terceiro setor” no que tange à formulação de respostas às demandas sociais. No entanto, a consequência deste processo é a fragmentação, a precarização e a focalização das políticas sociais e assistenciais, minimizando seu caráter universal.

Há um paradoxo estabelecido nas entidades do chamado “terceiro setor” em relação ao caráter “não-governamental”, “não lucrativo” e “autogovernada”, visto que as ONGs estabelecem “parcerias” ou são contratadas para realizar atuação terceirizada para o Estado em nível federal, estadual ou municipal, desmistificando tais parâmetros abordados na sua configuração. Também se destaca o fato do Estado escolher algumas ONGs para parcerias e outras não,

ocorrendo isso dentro e a partir da política governamental, sendo seus projetos e continuidade condicionados aos recursos do Estado.

Quanto ao caráter não-lucrativo, muitas instituições possuem interesses econômicos, ainda que manifestados de forma indireta. Algumas empresas, via execução de projetos sociais direcionados à responsabilidade social, se beneficiam por meio do abatimento de impostos, da melhoria da imagem de seus produtos visando à conquista de clientelas. É o chamado “marketing social”. Além disso, se questiona o destino final dos recursos repassados pelo Estado para algumas ONGs, tendo em vista que estes podem ser cooptados para o pagamento de altos salários de determinados funcionários, assumindo um caráter lucrativo.

Sendo assim, as transformações do modelo do Estado que ocorreram na década de 1990 foram permeadas por influências neoliberais e provocaram rebatimentos tanto na prestação das políticas sociais quanto na relação do Estado com a sociedade civil, na medida em que o tratamento dado à área social se tornou mínimo e precário, acarretando retrocessos na efetivação dos direitos sociais conquistados historicamente através das lutas sociais (RAICHELIS, 2000, p. 4).

Neste cenário, a criação dos conselhos foi atrelada à publicização como forma de mediação da relação entre Estado e sociedade civil na esfera pública. A publicização é um conceito cujos significados advêm de concepções políticas e ideológicas que incorporam leituras distintas. Na visão teórica-democrática a publicização diz respeito à implantação de mecanismos de atuação que possibilitem a ampliação da participação, interlocução e representação social na esfera pública, das quais os conselhos se configuram como importantes espaços para a democratização desta esfera e a interlocução da sociedade civil e do Estado.

Entretanto, na concepção do projeto neoliberal de Reforma do Estado, refere-se à incorporação da sociedade civil como executora das políticas sociais. Neste contexto, se coloca como necessidade a construção de espaços de fiscalização e gestão desta parceria assumida pelo setor público não estatal e pelo Estado, situando as arenas públicas e políticas dos conselhos para a pactuação e o exercício do controle gerencial desta parceria pela sociedade civil.

4- A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Neste capítulo será apresentado o arcabouço legal da Política de Assistência Social em relação à participação social, colocada como diretriz estruturante no âmbito da política supracitada e do Sistema Único de Assistência Social, cuja organização é descentralizada e de caráter participativo.

O estudo proposto neste capítulo também discutirá a defesa da participação social e do controle social na Política Nacional de Assistência Social, observando-se que a afirmação de princípios democráticos e participativos se encontra entrelaçada à identidade da política referida, adjunta a um contexto de sua consolidação no patamar de política pública e na busca da ruptura com a herança assistencialista e clientelista (filantropia marcada na sua trajetória histórica). A seguir serão abordados os desafios para o desenvolvimento de uma participação social efetiva no âmbito da PNAS.

Posteriormente se propõe um estudo sobre os Conselhos Gestores, abrangendo a categoria da participação social e representatividade no centro deste debate, no âmbito da democratização da gestão das políticas públicas, analisando suas questões críticas e possibilidades no aprofundamento da democracia participativa.

A Carta Constitucional de 1988 estabelece a Assistência Social como política pública integrante do tripé da seguridade social, de caráter não contributivo, cuja finalidade é a provisão das seguranças sociais, definindo-a como direito do cidadão e dever do Estado, da qual a gestão está organizada por um sistema descentralizado, democrático, participativo e municipalizado. O artigo 204 da Constituição Federal de 1988 afirma:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

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

A Política Nacional de Assistências Social (PNAS, 2004) introduziu como diretriz “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Ainda a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993), que regulamenta a Política de Assistência Social, estabelece no Artigo 6º que a gestão da referida política é organizada por um sistema descentralizado e participativo, ou seja, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que institui no Artigo 17 o Conselho Nacional de Assistência Social cujas diretrizes que regulam seu funcionamento e estrutura são apontadas pela resolução nº237 de 2006, versando ainda sobre a instauração dos conselhos estaduais, do distrito federal e municipais pelos entes federativos respectivos e a realização das Conferências Nacionais de Assistência Social, cuja atribuição é conferir e avaliar o desenvolvimento da política supracitada e propor diretrizes para seu aprimoramento e eficácia.

Assim, pode-se afirmar que as ações na área de assistência social estão organizadas pelos arcabouços legais da política de Assistência Social a partir de um modelo de gestão descentralizado nas três esferas de governo, o que define seu caráter aberto à participação e ao controle social.

Sob este ângulo, a garantia da participação social e do controle social se configura como uma estratégia no que se refere à ampliação de alianças, parcerias a fim de se fortalecer a defesa da política de assistência social como direito, bem como na superação da refilantropização da assistência, o predomínio de práticas clientelistas e assistencialistas ainda vigentes, pois apesar da política de assistência social se consolidar como política pública e dever do Estado, há o clientelismo político que fragiliza a concepção do direito, tendo em vista a influência de mandos e poderes de posições políticas de governos locais.

No entanto, trata-se de atribuir sentido e identidade à esta política a partir da afirmação de valores e princípios democráticos e participativos a base de uma nova institucionalidade, visando a construção de uma lógica direcionada ao reconhecimento da referida política como direito por meio da participação social, proposta que requer a oferta de serviços abertos, flexíveis com gestão territorializada que aponta para o fortalecimento dos vínculos comunitários, o protagonismo e a politização dos usuários. Conforme Rizzotti, (sem ano, p.10):

No entanto, sua efetiva politização só pode ser levada a cabo pela introdução de outros sujeitos políticos, advindos de segmentos sociais, hoje ausentes da discussão sobre a assistência social, capazes de construir novas formas de convivência democrática, que superem a maneira tradicional de ver os interesses políticos na assistência social sob a ótica da institucionalização da esfera pública.

Assim, torna-se necessária a construção de uma nova cultura política como exigência fundamental para a democratização da gestão da política de assistência social, possibilitando o protagonismo dos usuários da Política de Assistência em razão da aproximação, garantia do acesso às informações sobre os direitos estimulando o desenvolvimento de práticas mobilizadoras, buscando sensibilização e problematização dos usuários em relação aos problemas, coletivizando as suas necessidades para inseri-las na agenda pública. Logo, tal proposta tem de permear uma efetiva democratização da gestão da referida política, o que requer a ruptura com os limites existentes na burocracia e formalidade da institucionalidade pública, construções verticalizadas de critérios de identificação da população usuária que se “enquadra” nos moldes estabelecidos, cuja base é a adequação da população usuária às ações padronizadas implantadas e não a consideração das suas peculiaridades e capacidades. Paralelamente, a Assistência Social deve estar articulada às lutas organizadas dos movimentos sociais, possibilitando a ampliação da interlocução entre Estado e sociedade civil no espaço público.

Embora a participação social se encontre estabelecida como diretriz constitucional determinada nas políticas públicas, a concretização deste princípio se traduz na realidade brasileira como um desafio a ser superado. No contexto do Sistema Único de Assistência Social, o aprofundamento da participação social efetiva constitui como tarefa árdua da referida política, tendo em vista o seu percurso de afirmação como direito social e as práticas autoritárias, assistencialistas e clientelistas que caracterizaram a sua trajetória histórica. De acordo com Paiva, (2010, p. 251):

O peculiar percurso da assistência social, na sua afirmação como política pública integrante do tripé da Seguridade Social, foi tímido na admissão dos usuários como participantes da formulação, da gestão e do controle social desta especial área, reproduzindo o histórico legado tutelador e clientelista. A dificuldade de participação direta de seus usuários, principalmente cidadãos das classes subalternas, inscreve-se, ademais, no âmbito da cultura política autoritária e impopular, que traumatizou a história brasileira em passado não tão distante.

Dotar o cidadão de condições para a garantia de uma participação efetiva nos processos decisórios implica conferir visibilidade aos grupos sociais mais excluídos e em condição de subalternidade. Refere-se, portanto, à construção da sua autonomia e reconhecimento como sujeitos de direitos diante da sua própria manifestação no processo decisório de uma política no que diz respeito a sua própria vida.

Trata-se da reversão de uma trajetória histórica de subalternização, marcada pela ausência de condições materiais, o árduo esforço cotidiano para garantir a reprodução material e social familiar, que são tidos como fatores que dificultam a participação dos usuários. Também se soma a isso, o enfrentamento da cultura assistencialista que vulnerabiliza os segmentos mais pobres.

Para além de mero instrumento e capacidade do Estado intervir e equilibrar conflitos e interesses da sociedade civil e do mercado, as Políticas Sociais possuem um potencial político e emancipatório. Neste sentido, abranger a afirmação da Assistência Social como direito na perspectiva do protagonismo e da politização dos sujeitos, torna-se necessária no trabalho social com famílias, capaz de estimular a mobilização e a participação crítica dos usuários no processo decisório das políticas sociais em defesa da efetivação dos direitos sociais e da luta contra a desigualdade.

Debruçar-se sobre esta questão significa superar o alheamento dos grupos populares em relação às suas reais necessidades para a construção de um processo de expansão da participação política na Política de Assistência Social.

4.1- Os desafios da participação social na Política de Assistência Social: Entre o protagonismo e a subalternidade

Historicamente, as práticas assistencialistas caracterizadas pela lógica da caridade, benevolência, favor e ajuda que precederam à constituição da Assistência Social como política pública, contribuíram para a reprodução social da subalternidade da população usuária que era tutelada por entidade sociais que lhes “assistiam”.

Consequentemente, os resquícios da cultura assistencialista em relação à subalternidade dos usuários que se predominou no passado ainda se perduram e são observados atualmente e acentuados pela lógica neoliberal conservadora, em que os problemas sociais são compreendidos na órbita privada e não identificados de uma dimensão estrutural e de responsabilidade pública, dificultando o reconhecimento da Assistência Social como direito social. Segundo Pereira, (2012, p. 222):

Assim, a assistência social é comumente identificada como um ato subjetivo, de motivação moral, movido espontaneamente pela boa vontade e pelo sentimento de pena, de comiseração ou, então, quando praticada pelos governos, como providência administrativa emergencial, de pronto atendimento, voltada tão-somente para reparar carências gritantes de pessoas que se quedaram em estado de pobreza extrema. (...) no rastro dessa percepção, a assistência social também não é considerada um direito de cidadania, mas um antidireito, que estigmatiza e humilha quem dele necessita.

Em contraposição à esta lógica, as ações executadas pelos serviços socioassistenciais devem visar à autonomia e emancipação dos sujeitos, voltadas à ruptura da reiteração da subalternidade da população usuária, possibilitando o reconhecimento do serviço enquanto lugar de construção do protagonismo pela luta na efetivação dos direitos sociais, em detrimento de uma área de ação paliativa, inerte e submersa diante dos desafios que se apresentam no cenário neoliberal.

As restrições vivenciadas pela população usuária, ou ainda a limitação e a má qualidade dos serviços que lhes são prestados nas diversas políticas públicas, reforçam a sua posição subalterna na sociedade. Assim, o Estado busca garantir minimamente a sobrevivência destes segmentos para manutenção da força de trabalho, buscando fortalecer sua capacidade de controle e apaziguar os conflitos inerentes na sociedade capitalista que possam ameaçar os interesses da classe hegemônica. Conforme Leão, (2014, p. 52):

O sofrimento social é naturalizado, ou remetendo-se à natureza individual (as características do indivíduo em questão o levam a ser pobre: ele é fraco, é um idoso, é doente, tem deficiências, etc.), ou apelando-se para leis econômicas que são apresentadas como sendo leis naturais, imutáveis e independentes da ação humana.

Contudo, compreende-se que a pobreza não se reduz apenas à dimensão material, mas pode acarretar fragilidades e vulnerabilidades nas diversas faces da existência humana. Os segmentos excluídos da riqueza socialmente produzida e do consumo de mercadorias se deparam com diversas privações,

muitas vezes de acesso à informação, conhecimento para compreensão das verdadeiras razões das circunstâncias que vivenciam. Neste sentido, a subalternização não se manifesta unicamente nas privações materiais, instaura-se sobre o não acesso a bens e serviços no atendimento das necessidades sociais.

Sobre este aspecto, a condição de pobreza perpassa a identidade, experiências e relações das pessoas que a vivenciam. Nos marcos da sociedade burguesa, onde o sucesso está situado como valor ascendente e justificador da riqueza, a pobreza é considerada fracasso pessoal. No entanto, pobreza, exclusão e subalternidade são símbolos da desigualdade social e expressam as relações capitalistas vigentes na sociedade regida pelo capital. Ainda de acordo com a autora:

Isso leva a considerar vergonhosa a situação de desemprego e de dependência econômica; contudo, tal juízo é histórica e culturalmente definido. (...) interpretam sua inferioridade econômica e social como inferioridade intelectual ou volitiva e, portanto, aceitam sua condição e a consideram como resultado de um fracasso pessoal, não de um arranjo socioeconômico determinado (LEÃO, 2014, p. 56).

Diante deste contexto, as camadas populares subalternas são colocadas a um cotidiano precário que dificulta a sua mobilização e a participação social, devido à ausência de condições dignas para a ruptura com a vulnerabilidade social vivenciada. Assim, buscam o atendimento imediato de suas necessidades básicas, desassociado a uma problematização da realidade enfrentada no seu cotidiano.

Na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2012), a participação popular e controle social, bem como o fortalecimento da relação democrática entre Estado e Sociedade Civil, são instituídos no Artigo 5º como diretrizes estruturantes da gestão do Sistema Único de Assistência Social. Além disso, no Artigo 6º, a garantia do exercício da participação social dos usuários como incentivo e apoio na organização de movimentos sociais, fóruns, conselhos, entre outros, visando potencializar práticas participativas, se constitui como princípio ético na provisão da proteção socioassistencial no SUAS.

O Artigo 125º (2012, p. 51), da referida Norma salienta que:

O estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social, como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais.

Posteriormente, no Artigo 127º, elenca-se o desenvolvimento de diversas estratégias voltadas à ampliação do processo de participação dos usuários no âmbito da Assistência Social.

- I - a previsão no planejamento do conselho ou do órgão gestor da política de assistência social;
- II - a ampla divulgação do cronograma e pautas de reuniões dos conselhos, das audiências públicas, das conferências e demais atividades, nas unidades prestadoras de serviços e nos meios de comunicação local;
- III - a garantia de maior representatividade dos usuários no processo de eleição dos conselheiros não governamentais, de escolha da delegação para as conferências, e de realização das capacitações;
- IV - a constituição de espaços de diálogos entre gestores, trabalhadores e usuários, garantindo o seu empoderamento.

Enfatiza ainda a necessidade da articulação com movimentos sociais, comissões de bairro, os usuários dos serviços, projetos e programas socioassistenciais, através da criação de espaços públicos com vistas a promover a discussão permanente de problemas e dificuldades a serem enfrentadas, proporcionar o acompanhamento das ações desenvolvidas e a elaboração de estratégias para assegurar a qualidade e potencializar o acesso dos serviços prestados no contexto do SUAS.

Os possíveis impactos de cidadania, sua ampliação e profundidade são muito mais efetivos se o poder local estiver comprometido com essa questão, ou seja, se as beneficiárias forem objeto de políticas municipais específicas de estímulo à participação política, em particular por meio de sua organização em conselhos de vários tipos e com diferentes finalidades. (LEÃO, 2014, p. 225).

Neste sentido, a garantia da proteção social pressupõe a ruptura com práticas e concepções tutelares que reiteram a condição de subalternidade dos sujeitos, pois está direcionada à conquista do protagonismo e da autonomia e requer espaços, condições políticas e sociais e oportunidades para o exercício da cidadania, situando os usuários enquanto sujeitos de direitos e atores sociais na rede socioassistencial, nos serviços e ações desenvolvidas. Deste modo, o trabalho realizado com os usuários deve proporcionar a compreensão dos usuários para se pensar na sociedade que vivem e o lugar que ocupam nela.

Desta forma, no que tange aos conselhos, é fundamental a promoção de reuniões itinerantes que possam fomentar a presença dos usuários enquanto protagonistas em articulação com o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), associações de moradores do bairro, lideranças comunitárias, movimentos

sociais, a fim de propiciar maior nível e condição de participação e tornar-se mais próximos da população.

É necessária a construção de metodologias que possibilitem organização, participação e mobilização dos usuários, criação de mecanismos que venham ultrapassar a sua sub-representação nas decisões políticas, fomentando o protagonismo social, para que a Política de Assistência Social seja reconhecida na perspectiva do direito e sua gestão possa ser compartilhada com a população usuária. Nas palavras de Schons, (2008, p. 53):

(...) o “enfoque da cidadania, não lida mais com o pobre e nem presta *assistência* a ele; lida-se, sim, com o cidadão que, em lugar de assistido, é atendido em um de seus direitos fundamentais – o direito social” (id.:1). Não é substituindo abstrata e apressadamente a Assistência por direito social que se dá o passo mágico de assistido para o de cidadão.

Diante disso, torna-se fundamental a superação das ações e práticas sociais paliativas desenvolvidas no trabalho socioeducativo com famílias limitadas à esfera individual e subjetiva direcionadas à “conscientização da população usuária”. O trabalho socioeducativo deve ser reconhecido como campo de atuação repleto de possibilidades para a construção de processos sociais que envolvem transformações e a efetivação de direitos.

A constituição de sujeitos de direitos requer a apropriação de novos sentidos e significados pessoais por meio das práticas sociais. Neste sentido, para a construção da mobilização coletiva a partir do reconhecimento da força coletiva na luta pela defesa dos direitos sociais, é essencial um processo de informação, reflexão, mas também de organização da população usuária a partir da problematização das demandas vivenciadas e sua inserção na agenda política. Este processo se encontra vinculado à compreensão dos sujeitos sobre as determinações sociais que incidem sobre suas condições de vida na dimensão material, social e afetiva. Segundo Teixeira, (2010, p. 19):

Os objetivos do trabalho socioeducativo devem ser o fortalecimento do processo organizativo dos usuários, do coletivo; do desenvolvimento do sentimento comum na família, nos grupos de família, naquele território; a necessidade da participação e do controle social. Algo que se aproxima de uma educação que visa a emancipação social

Desta forma, os problemas observados na órbita individual assumem uma dimensão pública e política, possibilitando a ruptura com processos de autculpabilização e responsabilização individual pela situação de vulnerabilidade

vivenciada, pois esta é comum a outros sujeitos que sofrem as mesmas determinações. De acordo com Miotto (2010, p. 174):

Resumidamente, os processos político-organizativos no trabalho com famílias implicam em ações que privilegiem e incrementem a discussão da relação família e proteção social na esfera pública, visando o rompimento com a ideologia vigente da família como responsável da proteção social, buscando a garantia e ampliação dos direitos sociais. Ações que considerem não só as necessidades imediatas, mas prospectam, a médio e a longo prazos, a construção de novos padrões de sociabilidade entre os sujeitos. As ações nesse âmbito possuem caráter coletivo e dentre elas destacam-se as de assessoria e mobilização junto às famílias, aos conselhos de direitos e aos movimentos sociais organizados.

Tal processo permite a identificação das demandas sociais e a construção de suas respostas, abrangendo uma dimensão coletiva, situada no campo do direito. Assim, contribui-se para o fortalecimento da autonomia dos sujeitos enquanto desenvolvimento da capacidade de decidir, escolher, optar, discernir, agir teleologicamente, condição essencial para o alcance da participação social e a formação de lutas coletivas, contribuindo para a auto-organização e representação dos usuários nas arenas públicas.

Perante esta discussão, propõe-se que o trabalho socioeducativo desenvolvido com famílias pelo CRAS por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), executado na Proteção Social Básica, possa contribuir em relação à garantia da participação social dos usuários nas instâncias de deliberação e a construção do protagonismo dos sujeitos, abrangendo informações e discussões sobre a Política de Assistência Social no território.

Na seção a seguir será discorrido o percurso histórico que permeia a institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas a partir da Constituição Federal de 1988, compreendendo como conquista histórica, resultado de diversas lutas sociais que emergiram durante o período de redemocratização brasileira que pleiteavam a redefinição da relação do Estado e a sociedade civil existente.

4.2 - Trajetória histórica dos Conselhos Gestores de políticas sociais: breves considerações

A discussão sobre os canais de participação da sociedade civil no âmbito da gestão pública surgiu em uma conjuntura de intensificação de lutas contra o regime militar e a busca pela reafirmação da democracia. É nesse momento que se demanda a representação social do cidadão nos espaços políticos decisórios.

De acordo com GOHN (2006, p.6), na década de 70, antes da institucionalização dos Conselhos Gestores, a sociedade civil já requisitava a participação popular nas lutas pela democracia no decurso desse período. Neste cenário, foram criados no final dessa década, os Conselhos populares que eram orientados pelos princípios da participação direta, estabelecidos pelos movimentos populares, sendo utilizados como mecanismos para pressionar e negociar diretamente com o Poder público o atendimento das demandas da população.

Outra modalidade criada foram os Conselhos comunitários regidos por princípios da participação indireta, criados pelos governos como forma de intermediar as relações com os movimentos populares, devido a crescente mobilização da população reivindicando a participação e outras questões de caráter político e social; foram propostos pelos setores da esquerda, em oposição ao regime militar; alguns desses conselhos eram articulados com o Partido Comunista ou com as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica e possuíam diversas atribuições. Por exemplo, “como organismos do movimento popular que atuavam com parcelas de poder junto ao Executivo (com a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo)”. (GOHN, 2006, p.6).

O fortalecimento dos conselhos comunitários ocorreu em dois momentos: quando os partidos de oposição ao regime militar foram politicamente designados e venceram, como também através da determinação do processo de descentralização político administrativa, instituindo a participação comunitária como eixo fundamental no processo da gestão pública. “Nesta perspectiva, foram criados inúmeros conselhos cujos campos de ação eram a condição da mulher, do negro, do deficiente físico, do idoso, etc.” (RAICHELIS, 2000, p.41). No entanto, esses conselhos, apesar de sua ampla representatividade, não possuíam caráter deliberativo, mas ainda assim essas experiências proporcionaram referências válidas para os conselhos gestores que posteriormente seriam implantados.

Na década de 1980 ocorreu um fortalecimento dos diversos atores sociais, como as organizações não governamentais, movimentos sindicais e movimentos sociais de variados segmentos. Por exemplo: de mulheres, negros,

ecológicos, etc., direcionados à busca de ampliação dos direitos sociais, das instâncias de participação social, da transparência nas ações e decisões públicas. Assim, com o objetivo de dar visibilidade às suas demandas, esses sujeitos tinham como prática uma atuação baseada em “uma cultura política de mobilização e de pressão direta, como prática principal para viabilizar o encaminhamento das demandas que compunham suas agendas” (GOHN, 2003, p. 52).

Em geral, essa forma de participação tinha como peculiaridade a negociação direta desses atores sociais com os órgãos públicos a respeito das decisões relacionadas à coisa pública, tanto no âmbito local, nas prefeituras, quanto federal, através de representantes dessa esfera de poder. No entanto, apesar dos esforços para o estabelecimento de um viés participativo, relacionado com a ampliação dessas instâncias decisórias capaz de incorporar os sujeitos sociais na cena política, vários impasses e limites ocorreram e alguns deles decorrentes da própria cultura política como o clientelismo, o paternalismo e a prevalência de interesses corporativistas, uma vez que não havia um controle sobre esse processo. Mas ainda assim o foco principal requisitado neste período pelos atores sociais era a participação efetiva da sociedade civil na esfera pública, a partir do pressuposto da partilha do poder entre Estado e sociedade civil.

O cenário da década de 90 é marcado pela proposta gerencial e neoliberal da Reforma do Estado, caracterizada pela adoção de medidas de privatização do patrimônio público, a parceria público-privado, publicização e a terceirização dos serviços públicos, implicando no enxugamento da máquina estatal em relação às políticas sociais. Neste contexto, emerge o “terceiro setor” que engloba um conjunto heterogêneo de entidades e organizações que passam a atuar nos serviços sociais, ou seja, nas atividades tidas como não exclusivas nas responsabilidades públicas, mas que são legitimamente reconhecidas como primazia do Estado. Tal tendência reflete na redução dos investimentos nas políticas públicas, ampliando seus critérios, seletividade e recortes, que se traduz em programas e projetos sociais fragmentados, pulverizados e focalizados.

De acordo com (Bravo, 2011, p. 54) é nesse mesmo contexto marcado pelo “refluxo dos movimentos sociais, de despolitização da questão social e de imposição da agenda neoliberal ditada pelas agências multilaterais”, consolidou-se a institucionalização dos conselhos gestores que viabilizam a participação através de espaços deliberativos, de composição paritária entre os representantes da

sociedade civil e do poder público. Sua criação é instituída pela Constituição Federal de 1988, para a viabilização da participação da sociedade civil nas instâncias decisórias e democratização da gestão das políticas sociais, ou seja, configurando-os como mecanismos consistentes para o exercício da democracia participativa.

É necessário destacar que houve uma alteração em conceitos fundamentais, em que os mesmos adquiriram outro sentido pela concepção liberal dos quais podemos elencar: a participação social é compreendida como participação solidária sob a perspectiva da responsabilidade social e do voluntariado e a sociedade civil é vista como “terceiro setor”, descaracterizando o enfoque das lutas sociais, fenômenos que interferem diretamente na mobilização e no protagonismo dos cidadãos.

Nessa perspectiva, torna-se crucial a demarcação das diferenças entre ambas as concepções, pois a primeira, derivada das lutas contra o regime militar, possui um viés democrático e participativo (pautada na criação e expansão de espaços democráticos) e a outra, caracterizada pela visão neoliberal, tem por objetivo “atribuir aos novos atores um perfil de cidadãos/consumidores, destacando apenas as suas obrigações, ressignificando a cidadania pelo lado dos deveres” (GOHN, 2003, p. 39).

Pode se perceber que a institucionalização dos conselhos gestores advém da luta da própria sociedade civil organizada em prol de uma esfera de participação social capaz de proporcionar a representação dos interesses coletivos, podendo romper com uma lógica paternalista e clientelista historicamente estabelecida na própria cultura do país.

Assim, os conselhos gestores, se devidamente efetivos, assinalam uma nova direção no que tange à ressignificação da participação e na relação entre sociedade civil e Estado, para tornar as políticas sociais compatíveis aos interesses dos usuários, na medida em que permitem a participação dos cidadãos na deliberação, fiscalização e controle sobre a direção das políticas sociais, permitindo o exercício de uma cidadania ativa rumo à democratização das decisões políticas.

4.3 - Conselhos de direitos

Os Conselhos de Direitos são instâncias políticas voltadas à vocalização das demandas e necessidades sociais diante do Estado, como também espaços que permitem a criação de novos direitos perante a sua competência representativa. Existem diversas nomenclaturas terminológicas designadas pelas legislações aos conselhos, das quais as mais utilizadas são Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Conselhos de Direitos.

O presente estudo se encontra delimitado à análise do Conselho do Idoso, Conselho da Criança e do Adolescente, Conselho de Assistência Social e Conselho da Pessoa com Deficiência. Primeiramente, pautando-se de uma análise teórica, será apresentada a base jurídica dos respectivos conselhos na esfera nacional. Justifica-se a escolha destes conselhos específicos devido a sua vinculação com a Política de Assistência Social, possuindo uma relação de intersectorialidade com as políticas referentes aos conselhos mencionados mediante o atendimento dos segmentos populacionais abordados.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são considerados canais de participação social que podem viabilizar o exercício de uma gestão democrática e o controle social, uma vez que nesses espaços ocorrem compartilhamento do poder de decisão entre Estado e sociedade civil no processo de elaboração, monitoramento, fiscalização e avaliação das políticas sociais. Segundo Tabagiba, (2002, p. 49):

“(...) ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais (...) São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. (...) dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. Zelam pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na execução delas”.

Possuem como norte de suas funções: o controle que diz respeito ao monitoramento e avaliação da execução e efetividade das ações, bem como da gestão dos recursos públicos; poder de deliberação e regulação no que tange à implementação das ações de Assistência Social; acompanhamento e avaliação da

prestação de serviços e atividades realizadas pelas entidades e organizações sociais inscritas no respectivo conselho.

São instâncias políticas previstas por legislações federais, com atribuições juridicamente estabelecidas no campo da formulação, implementação, acompanhamento, planejamento e fiscalização das políticas sociais na respectiva esfera federativa. Também são consideradas arenas de negociação de propostas de diversos segmentos sociais e de vocalização das demandas sociais.

Os conselhos são espaços públicos com competência legal para atuar em políticas públicas específicas de natureza deliberativa e com composição plural e paritária, abrangendo membros do poder público e da sociedade civil. No caso dos representantes do setor governamental, os mesmos são indicados pela administração pública e podem ser trabalhadores das áreas de políticas públicas; e os da sociedade civil, os candidatos podem ser os usuários ou podem ser escolhidos representantes de instituições como ONGs ou entidades prestadoras de serviços da área.

Especificamente no caso dos Conselhos da Assistência Social, a resolução nº237/2006 do CNAS, em seu art.12, recomenda que os representantes do governo sejam pessoas integrantes de setores que desenvolvam ações ligadas às políticas sociais e econômicas como: assistência social, saúde, educação, entre outras.

Os conselheiros exercem uma atribuição de grande relevância, pois atuam em questões de interesse comunitário. Os mesmos são considerados agentes públicos não remunerados e, especificamente na área da assistência, têm como principal função realizar o controle social da Política, submetendo-se ao “princípio infraconstitucional da supremacia do interesse público” (Orientações Gerais do Conselho Nacional de Assistência Social, 2010, p. 15).

De acordo com as leis municipais que regem o funcionamento dos conselhos, os conselheiros devem observar o princípio da supremacia do interesse público e, na condição de agentes públicos mediante o disposto da lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992, especificamente no artigo 4º, para o exercício do mandato, cargo, emprego e função, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública.

Abrangendo composição paritária, nos Conselhos os representantes governamentais são indicados pelo chefe do Poder Executivo. Em geral são agentes

públicos que ocupam cargos na administração pública e de modo geral se encontram vinculados à temática do conselho.

Na ordem de equivalência numérica os candidatos à representação da sociedade civil são submetidos à eleição por voto em fóruns próprios. O mandato dos conselheiros é de dois anos, permitindo-se apenas uma reeleição.

Em relação aos Conselhos de Assistência Social, sua composição se encontra definida pelos seguintes segmentos: representantes de usuários, representantes de trabalhadores da Política de Assistência Social e representantes de entidades prestadoras de serviços socioassistenciais e de assessoria.

O princípio da paridade deve ser considerado, inclusive no aspecto qualitativo, a fim de assegurar a efetividade dos interesses dos usuários. Nessa perspectiva, se faz indispensável romper com a assimetria informacional existente entre os representantes da sociedade civil e os da esfera governamental, em razão dos últimos possuírem um acesso maior no que se refere às informações e outros elementos essenciais para o exercício das atribuições do conselho.

Os conselhos são instâncias que possuem como função a formulação e fiscalização das políticas públicas, tendo como objetivo uma intervenção de caráter qualitativo, representando os interesses coletivos dos destinatários dessas políticas.

Segundo Alves e Almeida,(2013, p.150).

Concebido legalmente como órgão colegiado de controle social da política de assistência social, o conselho tem a responsabilidade, no exercício de suas funções de natureza política, técnica e ética, de acompanhar o ciclo de elaboração, monitoramento e avaliação da política pública, incluindo a fiscalização, controle e avaliação da qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios executados pela rede socioassistencial, tanto pública quanto privada.

No que tange ao caráter deliberativo, constitui-se através da capacidade de decidir sobre aprovação, definição de prioridades, diretrizes e atuação na formulação das políticas, “inclusive nos assuntos referentes à definição e aplicação do orçamento” (Ferreira e Arantes, 2006, s.p). Com tais características, os conselhos podem promover uma relação mais democrática entre as agências estatais e os cidadãos e, conseqüentemente, romper com o aspecto clientelista e paternalista no âmbito das políticas e possibilitar o “fortalecimento de uma tendência contrária à privatização dos espaços e assuntos públicos e de formas mais democráticas de gestão pública nas políticas” (Durigueto e Filho, 2012, p.229).

Os conselhos também possuem uma função mobilizadora, que se refere à capacidade de estimular a participação social da população nas instâncias de formulação, fiscalização e avaliação das políticas públicas, função que possui grande relevância, pois “a luta pela expansão de direitos sociais está diretamente relacionada à ampliação de espaços públicos para que novos sujeitos sociais possam estar diretamente representados” (Raichelis, 1998, p.5).

Nos espaços dos conselhos há a presença de diversos atores, assim como uma pluralidade de interesses, sendo legítima e democrática a ocorrência de debates e discussões, ou seja, “a formação de acordos a partir do confronto de interesses” (Raichelis, 1998, p. 41). Há de se ressaltar que para esse processo ocorrer de forma efetiva são necessários sujeitos sociais ativos e comprometidos para evitar a sobreposição de interesses corporativos e individuais sobre os coletivos e promover assim a preservação e ampliação dos direitos sociais.

Através do artigo 204, a Constituição Federal de 1988 definiu espaços de participação institucionalizados da área da Assistência Social que são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. A Lei Orgânica da Assistência Social em seu artigo 16 regulamentou instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, que estão configurados: o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Ainda de acordo com a LOAS, os conselhos de cada ente federativo devem ser instituídos mediante lei específica municipal. Entretanto, tem o dever de respeitar o que está acordado na lei federal em relação ao princípio da paridade e o caráter permanente. Quanto a este caráter, diz respeito à continuidade do funcionamento dos conselhos, pois o mesmo precisa ter constância “para atender as demandas oriundas da população usuária e da rede socioassistencial, no que tange tanto a apresentação de propostas de debates quanto a apresentação de denúncias” (Orientações Gerais do Conselho Nacional de Assistência Social, 2010, p.7).

A criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas constitui-se como condição legal para o repasse de recursos públicos para os níveis de governo. Desta forma, sua institucionalização nas três esferas de governo é regida por legislações federais, estaduais e municipais, de acordo com a competência do ente federativo.

De acordo com a LOAS, em seu art. 30, se torna um requisito indispensável para o repasse dos recursos da assistência social aos entes federativos o estabelecimento e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, do Fundo de Assistência Social e do Plano de Assistência Social.

Conforme a resolução do CNAS nº237/2006, as atribuições dos Conselhos de Assistência Social são definidas por legislação específica, ficando incumbido em cada instância, elaborar seu regimento interno, objetivando orientar a forma do seu funcionamento. A dinâmica do funcionamento de cada conselho é norteadada por regimento interno que é submetido à aprovação do Poder Executivo através de decreto. Assim, as competências principais são as seguintes:

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos (PNAS, 2004).

O desenho da Política de Assistência Social se encontra configurado pela elaboração de Planos de Assistência Social, constituição e funcionamento do Fundo de Assistência Social e do Conselho de Assistência Social nas esferas respectivas de governo, sendo estes requisitos para a garantia de modelo de gestão descentralizado e participativo de Assistência Social, bem como para o repasse de recursos no âmbito da referida política.

Ainda conforme a resolução do CNAS supracitada, os conselhos têm como atribuição a fiscalização e a inscrição das entidades de assistência social, a convocação das conferências, divulgação e promoção da defesa dos direitos socioassistenciais, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos e o desempenho dos serviços, benefícios, rendas, programas e projetos aprovados pela Política de Assistência em âmbito nacional, estadual, do distrito federal e municipal. No tocante à participação, está previsto que os conselhos devem zelar pela participação dos diversos segmentos de representação.

No que concerne ao funcionamento destes espaços políticos está estabelecido em lei que o plenário deve reunir-se uma vez por mês e sempre que necessário extraordinariamente; as reuniões devem ser previamente divulgadas e abertas à comunidade. No entanto, a população não possui direito ao voto. As

deliberações tomadas nos conselhos são configuradas no formato de resolução e publicadas no Diário Oficial.

Além dos conselhos, a população tem garantido por lei outros espaços para exercer a participação. Dentre essas formas, podemos destacar os fóruns, as audiências públicas, as conferências, entre outros.

As conferências se constituem como espaços que permitem a participação do usuário na elaboração “de prioridades que irão influenciar a política pública determinada no próximo período de sua vigência” (Ciconello, 2014, p.6). Elas ocorrem a cada quatro anos ou dois anos e devem acontecer nos âmbitos nacional, estadual, municipal e do distrito federal. É imprescindível a participação da população nas conferências, pois elas são instâncias de deliberação e viabilizam o debate e a avaliação da situação da Política de Assistência Social, permitindo a sociedade coparticipar na proposição de diretrizes que serão implementadas posteriormente e conseqüentemente qualificar e ampliar o acesso aos direitos socioassistenciais da população usuária. Neste caso, os conselhos possuem o papel de acompanhar sistematicamente as deliberações feitas nas conferências como forma de garantir que as prioridades elencadas se concretizem.

4.3.1- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

As críticas e as discussões feitas pelos movimentos sociais ao modelo de repressão, assistencialista e de criminalização da pobreza, na área da infância e adolescência no Brasil a respeito do tratamento que era destinado a este público durante o Regime Militar, culminaram na criação de leis referentes aos direitos da criança e do adolescente com o viés protetivo, como a Constituição Federal de 1988, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, assinada em 1990, e a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA, lei nº8.069/90, contribuições que apresentaram uma nova perspectiva em relação à infância e à adolescência, ou seja, vem romper com a Doutrina da Situação Irregular que não considerava a criança e ao adolescente como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, mas como objetos da norma e tutela do Estado.

O Estatuto regido pela Doutrina de Proteção Integral prima pela garantia da proteção das crianças e adolescentes, reconhecendo-os como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento e com prioridade absoluta nas políticas públicas.

O ECA estabelece ainda, em suas disposições legais, diretrizes voltadas à política de atendimento na área da infância e juventude, conforme o artigo 88 da referida legislação:

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

Dada importância e a emergência de garantir proteção integral à criança e ao adolescente, surge a necessidade de um mecanismo que de fato garanta a efetividade desses direitos. É importante ressaltar que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) vem para fomentar a consolidação de políticas sociais concernente aos direitos da criança e do adolescente. Este é reconhecido como mecanismo de instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas de atendimento à infância e à adolescência na esfera federal, instituído pela lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, consolidando-se como órgão responsável por tornar efetivos os direitos, princípios e diretrizes contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

O CONANDA conta, em sua composição, com 28 conselheiros, sendo 14 representantes do governo federal, indicados pelos ministros e 14 representantes de entidades da sociedade civil organizada de âmbito nacional e de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, eleitos a cada dois anos.

É notório que a consolidação das políticas e práticas de proteção social à criança e ao adolescente são atribuídas aos avanços legais regidos pela concepção da proteção integral. Assim, os Conselhos de Direitos eclodem “com a finalidade de elaboração e controle na execução das políticas para o atendimento dos direitos infanto-juvenis, que vêm assegurar a proteção integral a crianças e adolescentes no Brasil” (CARMINATTI e MERIGO, sem ano, p.6).

Com a criação dos Conselhos de Direitos, evidencia-se que é de suma importância fomentar a participação da sociedade civil em políticas públicas voltadas

à defesa dos direitos da criança e do adolescente. Com esse novo instrumento, a sociedade ganha maior autonomia nos processos decisórios das políticas que foram engendradas concomitantemente pelo governo e sociedade civil. Assim sendo, essas políticas que antes eram apenas governamentais, tornam-se políticas públicas.

Dentre suas atribuições, o conselho possui a função de organizar conferências de acordo com suas instâncias e atuação, visando à participação da sociedade para a elaboração de propostas para as políticas.

A 1ª Conferência Nacional dos direitos da criança e do adolescente ocorreu no período de 15 a 22 de novembro de 1995 em Brasília, com o tema Crianças e Adolescentes – “Prioridade Absoluta”, com objetivo de definir diretrizes de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, o fortalecimento da relação entre o CONANDA e os conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente; a definição de uma pauta nacional de primazias e eventos para o subsequente biênio e a aprovação do relatório brasileiro a ser encaminhado às Nações Unidas acerca da implantação da Convenção Internacional.

A elaboração e o controle na execução das políticas públicas para crianças e adolescentes devem estar pautados na participação da sociedade civil e do Estado, com o princípio da paridade e representatividade. Essas mudanças na arena pública decisória são decorrentes de diversas lutas sociais que impulsionaram o processo de democratização, que resultaram na amplitude das políticas públicas para garantir de forma plena proteção integral à criança e ao adolescente.

4.3.2- Conselho Nacional da pessoa com deficiência

Nos últimos anos ocorreram grandes avanços que enaltecem e deram visibilidade à pessoa com deficiência, através da luta pelo reconhecimento de seus direitos. Conquistas que são advindas da organização das mobilizações sociais na década de 1970 e que impulsionaram o reconhecimento do Estado de que a inclusão desse segmento populacional é um direito conquistado, que se concretizou por meio da atuação organizada da sociedade civil, com papel relevante de

demandar do poder público a responsabilidade na garantia dos direitos humanos da pessoa com deficiência.

Segundo a Convenção da ONU, pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas. Pode-se destacar que a mesma convenção traz um princípio fundamental ao afirmar que as pessoas com deficiência são pessoas como as outras, com peculiaridades, singularidades e protagonismos, demonstrando que a deficiência é mais uma característica da condição humana.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência significa um marco histórico para toda a sociedade, sejam estas pessoas com ou sem deficiência, uma vez que representa um passo fundamental para materialização das políticas de inclusão das pessoas com deficiência, tendo sido resultado da luta dos movimentos de direitos humanos do mundo, protagonizada pelas pessoas com deficiência (CONADE, 2012, p.8).

Grandes passos foram dados sendo fundamentais para se fomentar os marcos civilizatórios no Brasil, como a criação do Conselho de Direitos da pessoa com Deficiência que parte da premissa que é dever do Estado dar resposta às especificidades das demandas apresentadas por essa população.

De acordo com a Cartilha Orientadora para Criação e Funcionamento dos Conselhos de Direitos da Pessoa com Deficiência, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE) é um órgão de deliberação colegiada, vinculado à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência e da Secretaria de Direitos Humanos, que tem como competência o acompanhamento e a avaliação do desenvolvimento de uma política nacional para inclusão da pessoa com deficiência nas áreas da educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer e política urbana, destinadas a este segmento social.

O CONADE foi criado em 1 de junho de 1999, instituído pelo decreto nº 3.076/1999, que foi revogado após o advento da Política Nacional para Inclusão da Pessoa com Deficiência. Posteriormente, em 2003, a lei nº 10.683 inseriu o CONADE na estrutura do governo, vinculando-o à Secretaria Especial dos Direitos Humanos, visto que inicialmente fora atrelado ao Ministério da Justiça. Em março de 2010 foi emitida a medida provisória nº 483 modificando a lei nº 10.683, que

atualizou a nomenclatura do CONADE com base na ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da ONU, resultando na alteração do nome Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência para Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

A mudança da terminologia se fazia necessária, tendo em vista que o termo “portadora” não se referia à uma condição de deficiência permanente, além disso tal expressão era utilizada para caracterizar a pessoa em detrimento da sua condição humana, reforçando o estigma e a rotulação destes sujeitos.

Os conselhos são espaços políticos constituídos como instância superior de deliberação colegiada, de natureza permanente, no qual o objetivo central é a implantação, implementação e defesa dos direitos da pessoa com deficiência, com a capacidade de interiorização das ações e com autonomia administrativa e financeira no acompanhamento, avaliação, propositura das políticas públicas voltadas para a pessoa com deficiência, objetivando a efetivação destas para o atendimento das necessidades das pessoas com deficiência, visando assegurar seus direitos.

Em seus dois primeiros artigos a resolução nº 10/2002 do CONADE estabelece que:

Art. 1 – Os Conselhos Municipais de Direitos das Pessoas com Deficiência devem ser criados e implementados após ampla discussão entre a esfera do governo competente (municipal) e a sociedade civil, em foro próprio, com ampla participação e representação dos segmentos de e para a pessoa portadora de deficiência, em composição paritária entre organizações governamentais e não-governamentais representativas do setor.

Com vistas à plena participação da população das pessoas com deficiência, o ofício circular nº 11/2013 expedido pelo CONADE às Comissões Organizadoras de Conferências Nacionais, trata a questão da acessibilidade nas Conferências Nacionais, estabelecendo orientações de normas gerais e critérios para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência, possibilitando maior alcance social na elaboração e avaliação das políticas públicas nos processos decisórios.

A 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, organizada pelo Conselho respectivo, foi realizada entre os dias 12 e 15 de maio de 2006 e reuniu 1.100 pessoas, dentre elas, delegados e representantes de diversos entes da federação. A Conferência teve como tema principal a acessibilidade como

compromisso de todos, com o objetivo de fomentar e melhorar a acessibilidade da pessoa com deficiência no acesso à saúde, educação, trabalho, transporte, entre outros, destacando a mobilização da sociedade para a preservação dos direitos e inclusão e integração da pessoa com deficiência.

4.3.3- Conselho Nacional de Assistência Social

A partir da Constituição de 1988 surgiram novos caminhos para a assistência social no Brasil, como a criação do Conselho Nacional de Assistência Social, e com ele, os conselhos estaduais e os municipais da política supracitada.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), o Conselho Nacional tem como principais atribuições:

(...) aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social. ”

No tocante ao Conselho Estadual de Assistência Social de São Paulo, instituído pela lei nº 9.177, de 18 de outubro de 1995, como órgão superior de deliberação colegiada, o mesmo abrange a participação paritária entre governo e sociedade civil, cuja constituição possui caráter permanente, descentralizado e participativo no Sistema da Assistência Social do Estado, vinculado à Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação. Assume um importante papel como instância de exercício do controle social e do caráter deliberativo no tocante às diretrizes da Política de Assistência Social, atuando também como fiscalizador.

A criação desses novos espaços que possibilitaram a participação da sociedade civil representou um avanço nas políticas públicas no Brasil, apresentando mudanças no que diz respeito à igualdade democrática, pois não trata apenas de reivindicações de direitos sociais, mas de direcionamento das políticas sociais.

A Lei Orgânica da Assistência Social, que foi aprovada depois de inúmeras tensões e lutas sociais, foi promulgada em 1993 através da lei nº 8.742, que instituiu “o Conselho Nacional de Assistência Social enquanto instância máxima

de deliberação, tendo como competência principal aprovar a Política Nacional de Assistência Social - PNAS” (Santana; Silva; Silva, 2013, p.4).

Os conselhos de políticas públicas em seus diversos segmentos e instâncias políticas se configuram como espaços de interlocução entre Estado e sociedade, considerando que sua efetividade é crucial para a efetivação dos direitos sociais no âmbito das políticas públicas e não mais como prática de favoritismo.

No atual contexto brasileiro, apesar da definição constitucional de República Federativa e de Estado Democrático de Direito, há uma nítida percepção de que o processo democrático ainda está em construção, considerando os indicadores sociais e a situação de injustiça estrutural, com a exclusão de milhões de brasileiros de condições dignas de sobrevivência (PONTES; 2016, s.p.).

A primeira Conferência Nacional de Assistência Social, organizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, realizou-se nos dias 20 e 23 de novembro de 1995 no Centro de Convenções em Brasília e contou com a presença de 1.069 participantes. Teve como objetivo geral propor diretrizes e verificar a situação para o aprimoramento do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, tendo como eixo principal: Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado. Os outros subtemas analisados foram o sistema descentralizado e participativo; financiamento e a relação público-privado na prestação dos serviços da Assistência Social.

Nos caminhos da democratização da gestão pública na dimensão dos conselhos, ainda se tem muito a trilhar para ampliar o envolvimento e a participação da sociedade civil enquanto protagonista nas decisões que dizem respeito às necessidades sociais dos sujeitos usuários das políticas públicas.

4.3.4- Conselho Nacional do Idoso

A lei nº 8.842/94 que criou a Política Nacional do Idoso (PNI), regulamentada pelo decreto nº 1948/96, rege os direitos sociais da população idosa e ressalta no Artigo 2º “a promoção de condições para a garantia da autonomia, integração e participação efetiva do idoso na sociedade, considerando-se idosos as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos”.

Segundo o disposto do artigo 53º do Estatuto do Idoso relativo ao artigo 7º da lei nº 8.842 de 1994 é de competência dos conselhos o acompanhamento, a fiscalização e avaliação da Política Nacional do Idoso de acordo com as instâncias político-administrativas.

O Conselho Nacional do Idoso foi criado no dia 4 de janeiro de 1994 pela lei supracitada que constitui no artigo 4º, como diretriz, a participação do idoso na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas. O Conselho Nacional do Idoso tem a competência de formulação, coordenação, supervisão e avaliação da Política Nacional do Idoso no âmbito federal.

Segundo o Ministério da Justiça e Cidadania, as principais atribuições do CNDI são:

- 1- elaborar as diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional do idoso, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução;
- 2 - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento ao idoso;
- 3 - dar apoio aos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais dos Direitos do Idoso, aos órgãos estaduais, municipais e entidades não-governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo Estatuto do Idoso;
- 4 - avaliar a política desenvolvida nas esferas estadual, distrital e municipal e a atuação dos conselhos do idoso instituídos nessas áreas de governo;
- 5 - acompanhar o reordenamento institucional, propondo, sempre que necessário, as modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento do idoso;
- 6 - apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos do idoso, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação desses direitos;

As conferências são momentos únicos na busca do empoderamento da população idosa. De acordo com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, a 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa organizada pelo Conselho Nacional do Idoso, teve caráter deliberativo e abordou o seguinte tema: “Construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa”, cujos objetivos gerais traçados foram: definir estratégias para implementação da Rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa. A mesma foi realizada entre os dias 23 e 26 de maio de 2006 e contou com a presença de 500 delegados que representaram as questões tratadas nas conferências estaduais e municipais.

A constituição da Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa se tratava da implantação de um conjunto articulado e descentralizado de mecanismos, instrumentos, ações, órgãos voltados para a efetivação dos direitos

dos idosos no âmbito nacional. Tal proposta teve como base as discussões emergentes no Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento dirigido na Assembleia Mundial realizada em abril de 2002 em Madri pela Organização das Nações Unidas que abordou três eixos centrais: idosos e desenvolvimento, promoção da saúde e bem-estar e a construção de um ambiente favorável à uma boa qualidade de vida, abrangendo o compromisso dos governantes e chefes de Estado no que tange às condições para o envelhecimento digno.

As problematizações abordadas na 1ª Conferência Nacional do Idoso, no âmbito do Estado e da sociedade civil, emergiram novos rumos e possibilidades na luta pela garantia dos direitos da pessoa idosa, cuja contribuição culminou na promulgação da lei nº 10.741/2003 que dispõe sobre o Estatuto do Idoso.

4.4- Conselhos: questões críticas

A construção dos conselhos gestores foi caracterizada pelo questionamento do modelo centralizador, autoritário e excludente que predominava na relação entre Estado e os usuários das políticas públicas e na forma de intervenção estatal em formular respostas às necessidades sociais que se predominou durante o período do regime militar.

Logo, de acordo com Tabagiba (2002, p. 47), a criação de novos formatos para a gestão das políticas públicas na década de 90 foi impulsionada por um movimento intenso de atores e forças sociais que demandavam o controle do Estado e das políticas públicas.

No interior deste movimento a ênfase na participação articula intrinsecamente o processo de democratização das políticas públicas como exigência para a eficácia de resultados na administração pública e reforçaria a proximidade entre Estado e Sociedade Civil na priorização do destino dos recursos públicos. Ainda, conforme a autora:

Esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais,

tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mas suscetíveis ao controle da sociedade (TABAGIDA, 2002, p. 47).

Assim, os setores da sociedade civil organizada poderiam exercer influência sobre o processo de decisão sobre as ações públicas e se fortaleceria a dimensão educativa da participação na direção da cidadania.

No entanto, contraditoriamente, tais instâncias de participação assumiram um caráter formalizado e burocrático, distanciando-se como campo estratégico para a negociação de propostas de interesse público. A frágil operacionalização dessas instâncias, em decorrência da ausência da participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, possui como entrave de sua atuação o desconhecimento da maioria da população em relação a sua existência, papel e suas possibilidades.

Mediante isso, múltiplos desafios se apresentam para a consolidação destas instâncias políticas, tanto na esfera governamental quanto no campo da sociedade civil.

Os conselhos gestores de políticas públicas envolvem diversas problemáticas como a influência dos interesses políticos e privados nos processos decisórios, a ausência de condições igualitárias para uma paridade efetiva entre membros representantes da sociedade civil e do poder público, a não implementação das deliberações tomadas nos conselhos devido a não existência de amparo legal capaz de determinar ao poder executivo a sua efetivação, a falta de vínculos permanentes dos representantes atuantes nos conselhos com a população pelos quais foram eleitos e ausência de capacitação para qualificação dos conselheiros.

Também deve ser destacado que a democratização das políticas públicas implica a existência de uma sociedade civil organizada, fator que dificulta este processo tendo em vista que os sujeitos se encontram voltados à órbita da individualidade, refletindo negativamente na lógica coletiva e da cidadania global. Isso reflete na ausência de identidade coletiva e pertencimento e consolida o distanciamento do cidadão ao espaço público dos conselhos.

Somam-se a estas questões a ausência de socialização de informações sobre os rumos e pactuações de determinada política social, as deficitárias práticas comunicacionais adotadas, a discrepância dos códigos de linguagem dos representantes do poder público e os advindos da sociedade civil,

predominando-se uma lógica resumida em critérios de eficácia no que diz respeito ao controle de organizações e indivíduos, mas, sobretudo distante no que tange à democratização da gestão das políticas públicas e a ausência de visibilidade das decisões que dizem respeito às mazelas que os sujeitos implicados vivenciam.

4.4.1- A representação da sociedade civil nos conselhos

A representação da sociedade civil nos conselhos assume uma forma tripartite, subdivida em trabalhadores, entidades prestadoras de serviços e usuários.

Os membros representantes da sociedade civil são eleitos em fóruns públicos próprios. No entanto, apesar de se encontrar configurado no desenho institucional dos conselhos, o processo eleitoral não assegura que os representantes sejam qualificados para assumir seu cargo como membro no processo decisório.

Diante da baixa visibilidade dos processos de eleição no que tange a estes espaços institucionais e à nova configuração de representação da sociedade civil, prevalece a influência das entidades sociais na decisão dos membros eleitos para compor o conselho em detrimento da participação da comunidade no processo de eleição de seus representantes. Segundo Gerschman, (2015, sem página):

O processo de escolha realizado em assembleias ou plenárias das entidades constitui um mecanismo amplamente defendido como democrático e participativo. No entanto, apesar de conferir maior organicidade com as bases, esse tipo de representação apresenta também limitações, por manter-se circunscrito àqueles que estão mobilizados. Ou seja, os critérios de escolha ficam limitados aos que têm interesse e/ou oportunidade de participar da militância política da entidade. Isso não significa que as vozes ali presentes ou os interesses manifestados correspondam aos interesses de todos os que vão ser afetados pela política, o que sugere também limitações na representatividade desse método de escolha.

São diversos os motivos e interesses que levam as entidades à disputa de assento nos Conselhos. Para alguns representantes da sociedade civil a identidade, militância e envolvimento com a causa, como também a afinidade sobre a temática para outros ocuparem uma posição nos Conselhos é um meio de alocar mais recursos para a entidade que se encontra vinculada e não uma forma de responder aos interesses públicos da sociedade civil.

A questão da representação não-governamental nos conselhos é uma questão muito delicada, porque se, por um lado, os conselhos devem responder às exigências da pluralidade, por outro, isso pode significar a defesa de grupos antidemocráticos, que fazem de sua participação nos conselhos condição para a manutenção de privilégios e de velhas práticas de negociação com o Estado (TABAGIBA, 2002, p. 61).

Assim, na disputa por recursos, se manifestam distintos projetos políticos que assumem interesses diferentes e até antagônicos na formulação das políticas públicas que alimentam compreensões heterogêneas em relação à participação nos conselhos.

Embora os conselhos sejam definidos como espaços de ampliação da democracia por meio da inclusão de novos atores à arena política, tendo em vista que a sua composição deve ser plural e paritária, o tipo de representação social predominante acaba sendo por um lado as entidades prestadoras de serviços e por outro os trabalhadores e as categorias de profissionais das políticas sociais. Assim, a representação dos usuários nos espaços dos conselhos é quase nula tendo em vista o baixo nível de participação e envolvimento da população usuária perante a desigualdade de acesso às informações.

A qualidade e a legitimidade da representação estão diretamente relacionadas ao grau de vinculação e articulação do representante com as bases representadas, bem como a um contexto de organização, mobilização e participação da sociedade civil nos processos deliberativos.

De acordo com Paz, (2009, p. 26), sobre o ato de representar:

Um dos problemas da representação ou do ato de delegar poderes é uma certa omissão na participação, como se só o representante tivesse responsabilidades. Representação é uma via de mão dupla. De um lado o coletivo de um determinado segmento que precisa discutir, mobilizar e, de outro, o representante escolhido que deve fomentar o debate e defender as propostas do segmento que o colocou naquele espaço. Dessa forma, a representação política coloca no centro do debate a representatividade, ou seja, o maior ou menor grau de legitimidade do representante. Essa é uma questão importante para reflexão: o representante tem delegação do conjunto a quem representa, mas não pode se distanciar e agir sozinho. Para essa representação, o representante deve ouvir o grupo, alimentar o debate com informações, provocar as discussões e respeitar a posição da maioria, mesmo que a sua seja diferente, afinal ele foi escolhido para representar o grupo.

Nesta perspectiva, tanto as relações estabelecidas entre os conselheiros e as comunidades representadas quanto dos representantes e as entidades sociais e órgãos públicos devem ser consideradas no ato de representação, de modo que as propostas discutidas nos conselhos possam

alcançar as bases envolvidas visando garantir legitimidade à representação dos membros instituídos nos conselhos, bem como às deliberações tomadas, como também potencializar a participação popular nas instâncias decisórias.

Em relação às entidades prestadoras de serviço, conforme o artigo 7º da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, nº 16, de 5 de maio de 2010, constitui-se como requisito para a inscrição de entidades e organizações de Assistência Social, bem como para serviços, programas e projetos e benefícios socioassistenciais:

- I - executar ações de caráter continuado, permanente e planejado;
- II - assegurar que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam ofertados na perspectiva da autonomia e garantia de direitos dos usuários;
- III - garantir a gratuidade em todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;
- IV - garantir a existência de processos participativos dos usuários na busca do cumprimento da missão da entidade ou organização, bem como da efetividade na execução de seus serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Observa-se como critério no inciso IV, a promoção de processos participativos dos usuários visando à garantia da efetividade da execução da finalidade que a organização ou entidade se destina, por meio de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. No entanto, é importante ressaltar que os processos participativos aqui salientados não estão voltados à cooptação de voluntários para o cumprimento da missão da instituição, mas direcionados a uma perspectiva de protagonismo e luta por direitos, o seu reconhecimento, afirmação e efetivação.

Ainda, nos termos da lei nº 12.435, de 6 de Julho de 2011, no disposto do artigo 3º, as entidades e as organizações de assistência social são classificadas mediante três condições isoladas ou cumulativamente: pela prestação de atendimento continuado, permanente e planejado por meio da execução de serviços, projetos ou programas; assessoramento continuado, de caráter permanente e sistemático voltado ao fortalecimento de movimentos sociais, organizações de usuários e lideranças protagonistas no âmbito da Política de Assistência Social; atuação na defesa e garantia de direitos tendo em vista a promoção da cidadania, a construção de novos direitos e o enfrentamento das desigualdades sociais dirigido aos usuários da Assistência Social.

No que se refere à representação exercida por usuários, segundo a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº24, de 16 de fevereiro de 2006, artigo 1º, os representantes de usuários são configurados como sujeitos coletivos organizados de diversas formas de participação que expressam seu protagonismo como usuário.

§ 1º Serão considerados representantes de usuários pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social.

§ 2º Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso.

Contudo, diversas questões permeiam o debate sobre os conselhos gestores de políticas públicas, tais como a ausência de representatividade qualitativa dos distintos segmentos sociais e de forças políticas ativas e organizadas em sua composição, a frágil vocalização das demandas sociais, a hegemonia do Estado nos conselhos, a predominância de interesses privados sobre o público, a existência de posturas corporativistas, dentre outros problemas que ameaçam a legitimidade e o sentido dos conselhos no âmbito da democratização da gestão das políticas públicas.

Tais espaços carregam várias contraditoriedades tendo em vista que podem contribuir no que tange ao fortalecimento da participação sócio-política da sociedade civil, como adotar uma representação institucionalizada se constituindo como estrutura burocrática formal.

Verifica-se ainda que a representação nos conselhos é muito limitada se comparada à totalidade social, tendo em vista que a atuação de seus membros não substitui a presença dos usuários enquanto grupos organizados que possuem poder de exercer pressão sobre as decisões políticas. Conforme Raichelis, (2000, p. 14).

:

De fato, há um vazio de representação própria dos usuários, das suas associações e formas autônomas de organização. A pobreza é relação social que se expressa também pela ausência nos espaços públicos. Todos falam em nome dos usuários, mas eles comparecem no espaço público

através da carência e de uma espécie de substituísmo por entidades e organizações que lhe roubam a fala e a presença autônoma.

A representação da sociedade civil não pode ser restringida à ocupação maciça destas organizações nos conselhos uma vez que, em sua maioria, essas organizações atuam em prol de causas específicas e possuem lutas particularizadas, cujas atividades estão mais voltadas ao fortalecimento do voluntariado à politização dos sujeitos sociais, contribuindo para a formação de consensos do que a sensibilização e fortalecimento de valores coletivos.

No entanto, na medida em que mantém vínculos com lutas específicas de determinados segmentos sociais (jovens, negros, indígenas, mulheres, ambientalistas, etc.) são reconhecidas como representantes. Neste contexto, a defesa de interesses específicos impulsiona a tomada de decisões dirigidas ao particularismo, tendo em vista que seu alcance ao conjunto de demandas sociais é restrito. Assim, tem sido irrisória sua contribuição no que tange à inclusão das populações não politizadas nos processos participativos.

Na maioria das vezes não há sequer a transmissão das informações sobre as decisões políticas tomadas nos conselhos pelo representante da sociedade civil para a comunidade e a população que o elegeu. Verifica-se um distanciamento dos conselheiros eleitos e suas bases, como também a fragilidade do vínculo entre estes, tendo em vista que a representatividade de fato se efetiva por meio da expressão das demandas e necessidades vivenciadas pela população usuária.

Portanto, quando não há o conhecimento destas demandas coletivas, corre-se o risco dos interesses corporativos se sobreporem nas pautas decisórias, tornando os conselhos apenas uma realidade jurídica formal como espaço público de competição por verbas, cujos oportunistas o utilizam como meio de realização de objetivos particulares.

Por mais que se intitulam representantes da sociedade civil, as práticas realizadas não são alicerçadas em um amplo diálogo participativo com a população no que se refere aos objetivos almejados pelos sujeitos, não existindo o compartilhamento de informações para que os indivíduos sejam protagonistas na esfera pública no que tange à garantia da legitimidade no processo deliberativo. Conforme Lüchmann, (2008, s.p):

Tendo em vista que muitas organizações são escolhidas muito mais em função do reconhecimento acerca de seu grau de competência e

qualificação do que em virtude de seu vínculo com as bases, altera-se sobremaneira o debate acerca das exigências de prestação de contas, responsividade e sanção.

A ausência de elo entre os representantes e a população usuária fora dos conselhos resulta no predomínio de atividades concentradas na elaboração de regimentos internos, procedimentos e questões organizacionais e que dizem respeito sobre o funcionamento dos conselhos.

Observa-se que no campo das decisões políticas não há interlocução dos usuários com o Estado e a existência de problematizações e embates para que suas necessidades sejam reconhecidas, qualificadas e postas na agenda pública, ou seja, os cidadãos encontram-se sub-representados na esfera pública. Segundo Moroni, (2009, p. 36):

Essa distorção leva à ausência dos interesses dos usuários da política pública de assistência social nos conselhos, pois, as pessoas que atuam nas entidades não vivenciam as vulnerabilidades, sendo a representação social prejudicada pelo modelo dos que se pronunciam em seu nome.

Neste contexto, é necessário retomar os assuntos que afetam a vida cotidiana dos usuários para a construção de respostas efetivas às necessidades coletivas imediatas, por meio de relações mais simétricas e da publicidade e visibilidade das ações deliberadas. As discussões levantadas na pauta dos conselhos devem ser repassadas à coletividade por meio dos representantes da sociedade civil e do poder público, bem como as decisões deliberadas nas reuniões.

Neste sentido, propõe-se a socialização de informações sobre os conselhos, a descentralização das reuniões, a constituição de ouvidorias, o disque denúncias, a implantação de caixas de sugestões nos serviços localizados nos territórios, a realização de eventos interativos.

Diante disso, a efetividade do poder deliberativo dos conselhos é dotada de dimensões proporcionalmente significativas se possuírem como base a representatividade e a pressão de sujeitos coletivos organizados. Para que a decisão deliberada se torne implantada, requisita-se, portanto, a presença de forças sociais dos cidadãos nos espaços dos conselhos para atribuir consistência e legitimidade, além de promover a ampliação do papel interativo da sociedade civil e o Estado. De acordo com Dagnino (2005, p. 46):

Assim, já não é suficiente que essas políticas se refiram à construção da participação e da cidadania e que incluam a sociedade civil como copartícipe. É preciso que o significado democrático desses princípios seja

reafirmado e expandido, para que as políticas culturais que eles venham a orientar possam efetivamente se contrapor à hegemonia neoliberal e seus efeitos de aprofundamento da desigualdade, de consolidação do mercado e do interesse privado como parâmetros de todas as coisas e de minimalização da política e da democracia.

A constituição dos conselhos aponta para o desenho de novas práticas sociais a partir dos atores sociais e do Estado. Contudo, no campo desta relação encontra-se o desafio de construir estratégias que possam integrar alianças na defesa dos direitos dos cidadãos.

Pode-se considerar, na medida em que as organizações e entidades sociais contribuam para o fortalecimento da sociedade civil, rumo à participação e o protagonismo social por meio de iniciativas voltadas à coletividade, o desenvolvimento de ações direcionadas à afirmação e defesa de direitos. A consolidação do acesso à informação nos territórios que possuem contato direto com os usuários e se constituem como referência de determinada política social favorece, portanto, a construção de esferas públicas democráticas e participativas, como também o fortalecimento do exercício da cidadania na ampliação da luta no terreno dos direitos.

4.5- Uma análise sobre o princípio da paridade

Os conselhos são espaços públicos e políticos que se permeiam disputas de propostas, embates políticos, negociação, formação de alianças mediante uma correlação de forças manifestadas por uma heterogeneidade de atores, concepções, experiências que defendem múltiplos interesses e necessidades sociais. É a pluralidade presente em sua composição que possibilita a construção de uma agenda comum que norteará as decisões coletivas.

Em relação ao princípio da paridade verifica-se ainda uma disparidade entre os conselheiros advindos da sociedade civil e os do poder público, visto que os representantes da sociedade civil dispõem de condições desiguais para o exercício da sua função, tendo em vista que, para alcançarem níveis de participação e representatividade efetiva, é necessário o acesso às informações, a possibilidade de capacitação e qualificação, além de disponibilidade de tempo, uma vez que a eficácia das decisões tomadas está relacionada ao conhecimento sobre a gestão

das políticas públicas pelos seus membros, ou seja, para deliberar é necessário conhecer e compreender a gestão pública e seus processos. Conforme Tabagiba, (2002, p. 59).

Nesse sentido, parece correto supor que a obrigatoriedade legal da paridade como princípio de equivalência entre Estado e sociedade nos conselhos, embora absolutamente fundamental, não é, contudo, suficiente para garantir a equivalência real: esta envolve a contínua disputa pela hegemonia no interior dos Conselhos. A paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento da legitimidade da representação do “outro”, mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas.

Os representantes da sociedade civil, quando não ocupam cargos em organizações e entidades não governamentais das quais foram indicados para integrarem a candidatura na função de conselheiro, em sua maioria são cidadãos que exercem alguma atividade remunerada e não utilizam seu período de expediente de trabalho para participar das reuniões do Conselho, sendo que aqueles que ocupam cargos na administração pública ou nas entidades e organizações sociais dispõem de maior disponibilidade para comparecer nas reuniões referidas, tendo em vista que utilizam seu tempo de expediente de trabalho. Além disso, verifica-se a utilização de linguagem formal e tecnocrática, fator que dificulta a compreensão dos representantes da sociedade civil. Segundo Gohn, (2011, p. 96):

Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado. Têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática, etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei os conselheiros municipais não são remunerados nem contam com estrutura administrativa própria).

A pluralidade da composição dos conselhos deve estar adjunta a garantia da igualdade de condições para o exercício das atribuições de cada membro integrante. O desconhecimento sobre a gestão da máquina administrativa pública impossibilita que o representante possa influir nas deliberações e resulta na emissão da sua opinião pessoal sem a reflexão prévia das questões abrangidas sobre os temas discutidos na pauta dos conselhos ou ainda a sua adesão às posições defendidas pelos grupos de maior poder de influência e capacidade argumentativa. Com isso, tende-se a predominar a concentração de poder e a supremacia do poder executivo nas decisões coletivas. De acordo com Maggioni, (2007, p. 39).

Partindo dessa ideia, compreende-se que nos conselhos, Estado e sociedade deveriam ter igual número de membros, pois a paridade foi considerada condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo dessa forma a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório. Contudo, o princípio da paridade tende, a se traduzir em vantagens para o governo, trazendo profundos desequilíbrios ao processo decisório.

Observa-se a necessidade de qualificação dos membros que compõem os conselhos, voltada à significação da sua função, a ruptura com a passividade, cooptação de recursos orçamentários, cumplicidades com os interesses particulares, dentre outros obstáculos.

No interior desta discussão se coloca como exigência a capacitação e a qualificação dos conselheiros no que tange à gestão das políticas públicas, a interlocução dos representantes da sociedade civil e do poder público e a relação com a população usuária, movimentos sociais, visando o claro entendimento sobre as competências do conselho no que tange aos conselheiros e o alcance de uma representatividade qualitativa, pois a paridade não é uma questão exclusivamente numérica.

Embora têm-se constituído diversos espaços públicos direcionados à participação social, as experiências de envolvimento da sociedade civil ainda são irrisórias tendo em vista a falta de tradição política das instituições no aprofundamento democrático e a conservadora formação histórica, social e cultural do país.

Neste sentido, a democratização da gestão pública pressupõe a construção da esfera pública delineada por uma nova relação entre Estado e sociedade civil, de modo que os interesses coletivos sejam base majoritária para os processos de decisão políticas, visto que a dimensão política da esfera pública está baseada no direito de todos os cidadãos participarem da vida pública. De acordo com Paz, 2009, p. 26).

Apesar dos avanços conceituais e jurídicos, a cultura política brasileira, presente no Estado e na sociedade, é marcada historicamente pelo conservadorismo, assistencialismo e clientelismo. Mesmo com novos paradigmas, observam-se discursos e práticas contraditórias, que convivem e opõem o favor e o direito, o velho e o novo. A adoção de instrumentos jurídicos, combinada com políticas públicas e o efetivo controle social são fundamentais para a construção de uma nova cultura política, de uma nova relação entre Estado e organizações civis.

Diante do exposto, faz-se necessária a afirmação do conselho como espaço de aprendizado das classes populares, por meio do desenvolvimento de processos educativos continuados voltados aos usuários e à comunidade, capacitando-os a participar e a exercer sua cidadania. Nas palavras de Heidrich, (1999, p. 87):

A questão da participação popular junto aos Conselhos Municipais (ou junto a qualquer outro tipo de instrumento de participação da sociedade) vai além de uma participação “numerosa”. É claro que a quantidade de pessoas que participam é importante, mas antes, é necessário que exista uma participação consciente, que as classes populares saibam o quanto é importante sua participação nesses instrumentos e mais que isso, saibam e defendam sua condição de cidadãos. Isso não é tarefa fácil. É necessária uma longa caminhada para que essas transformações nas consciências, há tanto tempo subalternizadas, ocorram e que essas classes populares se tornem protagonistas no processo de construção de políticas públicas

É notório de todos que a cidadania e a participação são desenvolvidas em um processo construtivo que requer a socialização de informações, o conhecimento e a sensibilização mediante a significação dos impactos das decisões tomadas nos conselhos na vida da população usuária.

Também os canais de participação devem ser acessíveis e de amplo conhecimento de todos por meio de linguagem que permita a compreensão de todos e estratégias que possibilitem a divulgação das informações sobre as deliberações tomadas no âmbito da gestão pública nos meios de comunicação de maior acesso da população e por meio da articulação com as instituições prestadoras de serviços públicos nos territórios, instituindo um fluxo de informações aos usuários.

Manifesta-se ainda como imprescindível a criação de estratégias no que tange ao acompanhamento do cidadão no que se refere ao uso das verbas públicas e a fiscalização do orçamento público. Nos dizeres de Raichelis, (2000, p.14):

Diante desta dinâmica sociopolítica, é fundamental estimular a organização de fóruns mais amplos de representação e participação social e política, não institucionalizados, menos formalizados e burocratizados, por isso, mais permeáveis à participação popular, como instrumentos dinamizadores e ativadores dos Conselhos no sentido de garantir que estes possam ganhar maior representatividade e legitimidade social.

Desta forma, os Conselhos de Políticas Públicas poderiam agregar novas formas de participação que dariam base para uma representação legítima e efetiva a partir da ampliação dos espaços voltados ao exercício da cidadania. A

efetiva atuação do conselho está relacionada à construção de práticas que deem visibilidade às demandas sociais, permitindo que as necessidades e interesses advindos da sociedade civil possam ser incorporados na gestão pública, possibilitando a ruptura com o monopólio do Estado no estabelecimento de prioridades na agenda política.

Assim, os conselhos enquanto espaço de confronto de ideias, posições e interesses divergentes, precisam traçar parâmetros para a construção de negociações, consensos e alianças, colocados como direção para a deliberação política em torno de questões relevantes e de interesse público, ou seja, que está venha de encontro aos anseios da sociedade civil.

A constituição do conselho como instrumento de participação democrática enfrenta o seguinte dilema: como legitimar suas ações diante de uma sociedade que não possui a consciência de seus direitos de cidadania? Neste sentido, a atuação dos conselhos deve estar adjunta a uma comunicação direta com os cidadãos, caso contrário poderá ser cooptado pela burocracia formal estatal, se distanciando da sua proposta de transformação social pelo viés da democratização das políticas públicas.

5 Análise sobre a Categoria Participação Social e Representatividade nos Conselhos Municipais do Idoso, Criança e Adolescente, Pessoa com Deficiência e de Assistência Social de Presidente Prudente

Neste capítulo, será apresentada a metodologia utilizada para realização da presente pesquisa de campo nos respectivos Conselhos Municipais localizados no município de Presidente Prudente, visando analisar a efetividade da participação social e da representatividade nestes espaços de democratização das políticas sociais.

Desse modo, inicialmente será exposta a metodologia em que se baseou esta pesquisa para a compreensão do processo de elaboração da análise das categorias supracitadas. Em um segundo momento, será abordado o perfil dos Conselheiros entrevistados na realização da pesquisa de campo. Por fim, será tratada a análise qualitativa dos dados e informações coletadas na referida pesquisa, cuja finalidade é uma apreensão crítica sobre o tema proposto.

5.1 Metodologia

A pesquisa possui, como objeto de estudo, a efetividade da participação social dos usuários e a representatividade no âmbito dos conselhos municipais de Assistência Social do município de Presidente Prudente como uma questão de cidadania, abrangendo os Conselhos como espaços viabilizadores da efetiva participação da sociedade civil na gestão pública.

Assim, a pesquisa de campo foi materializada na Casa dos Conselhos, no citado município, e foram delimitados os quatro conselhos da área da Assistência social: Conselho Municipal da Assistência Social, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho do Idoso e Conselho da Pessoa com Deficiência.

Nesse sentido, foram utilizadas técnicas de pesquisa a fim de se ter uma melhor compreensão do objeto estudado. Assim, foi necessário obter um entendimento acerca do que é e qual é o objetivo de se realizar uma pesquisa. De acordo com Gil (2010, p.26), “o objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”.

Dessa forma, toda pesquisa tem início a partir de um questionamento ou dúvida em que há uma busca por resposta. No entanto, para que uma pesquisa seja caracterizada como científica, é necessário o emprego da metodologia científica e as chamadas técnicas de pesquisa para viabilizar a coleta de dados, interpretação e compreensão do objeto estudado. Assim, conforme Barros e Lehfeld (2010, p. 82): “pela pesquisa, chega-se a uma maior precisão teórica sobre os fenômenos ou problemas da realidade”.

Nessa perspectiva, para a realização da pesquisa de campo, foram utilizados os dois tipos de pesquisa: a qualitativa e a quantitativa. Segundo Minayo, (1994, 21-22), a pesquisa qualitativa tem um foco diverso da pesquisa quantitativa, uma vez que:

“(...) ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”.

Com tal característica, ainda de acordo com a autora, a pesquisa qualitativa pressupõe um aprofundamento da compreensão, explicação e interpretação dos fenômenos, considerando o contexto no qual ela está inserida, bem como as relações sociais estabelecidas.

Embora a pesquisa qualitativa não se reduza a dados quantitativos, ambas não são antagônicas, mas “se complementam, pois, a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia”. (MINAYO, 2001, p. 22).

Dessa forma, foram realizadas as pesquisas bibliográficas, documentais e eletrônicas que viabilizaram a construção teórica, desenvolvida a partir de trabalhos elaborados como artigos científicos, livros, teses de mestrado, doutorado e legislações pertinentes ao tema. Posteriormente, realizou-se a pesquisa de campo através da coleta de dados para análise e interpretação de conteúdo. Nessa perspectiva, elucida-se a importância do trabalho de campo:

O trabalho de campo permite a aproximação do pesquisador da realidade sobre a qual formulou uma pergunta, mas também estabelece uma interação com os “atores” que conformam a realidade e, assim, constrói um conhecimento empírico importantíssimo para quem faz a pesquisa social. (MINAYO, 2009, p.61).

Assim, é pertinente destacar que o trabalho de campo não pode ser reduzido à coleta de dados, mas sim como um processo que permite uma aproximação com o objeto da pesquisa, viabilizando também a comprovação ou não das hipóteses, ou ainda, a descoberta de novos fenômenos, uma vez que “partindo da construção teórica do objeto de estudo, o campo torna-se um campo de manifestações de intersubjetividades e interações entre pesquisador e grupos estudados, propiciando a criação de novos conhecimentos”. (NETO, 2009, p. 54).

Sendo assim, em relação ao objeto da presente pesquisa, utilizou-se da técnica da entrevista, que na pesquisa qualitativa pode fornecer as informações que proporcionam um aprofundamento acerca do objeto em análise, explicitando aspectos objetivos e subjetivos.

De acordo com Minayo (2010, p. 65):

A entrevista como fonte de informação pode nos fornecer dados secundários e primários de duas naturezas: (a) os primeiros dizem respeito a fatos que o pesquisador poderia conseguir por meio de outras fontes como censos, estatísticas, registros civis, documentos, atestados de óbitos e outros; (b) os segundos – que são objetos principais de investigação qualitativa – referem-se a informações diretamente construídas no diálogo com o indivíduo entrevistado e tratam da reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia.

No tocante ao tipo de entrevista realizada nessa pesquisa, foi utilizada a entrevista estruturada, com perguntas abertas e fechadas, por meio de aplicação de um questionário com perguntas predeterminadas para os conselheiros representantes da sociedade civil e do poder público, objetivando coletar a concepção dos entrevistados a respeito do tema, centralizado na discussão da efetivação da participação dos cidadãos nos Conselhos.

Também foi realizada a entrevista estruturada, através de questionário para os quatro presidentes dos Conselhos pesquisados, com o objetivo de obter uma compreensão a respeito dos aspectos gerais da dinâmica do funcionamento dos Conselhos citados, como a organização das reuniões, divulgação dos canais de participação e publicização das deliberações efetivadas no âmbito dos Conselhos, buscando analisar se são proporcionadas condições que possibilitem a participação dos usuários nestes espaços.

De acordo com Marconi e Lakatos (apud Lodi, 1974, p.197), a entrevista estruturada pressupõe uma padronização nas perguntas, objetivando que “as diferenças devem refletir entre os respondentes e não diferenças nas perguntas”.

Em vista disso, o universo da pesquisa foi delimitado devido à extensa quantidade de conselheiros. Assim, as entrevistas foram realizadas com 30% do total do número de conselheiros existentes nos quatro Conselhos, ou seja, cada Conselho possuía 18 membros e, dentre esses quatro Conselhos pesquisados, foram entrevistados 30% do total de conselheiros de cada um, totalizando 16 sujeitos pesquisados, entre representantes da sociedade civil e do poder público.

Vale ressaltar que o critério de seleção dos conselheiros entrevistados foi realizado por meio da amostra probabilística do tipo aleatória simples e que três conselheiros selecionados aleatoriamente por meio do sorteio recusaram-se a participar da entrevista.

Assim, nesse processo de aproximação ao objeto, foram construídos dois tipos de questionários, como já foi dito anteriormente, em que um estava voltado para os conselheiros e o outro para os presidentes. De acordo com GIL (2010, p.121), através do questionário pode-se “traduzir objetivos da pesquisa em questões específicas”. Em ambos os casos as questões definidas foram do tipo questões abertas, em que foram lidas oralmente para cada entrevistado e posteriormente foram transcritas na íntegra e identificadas e elaboradas as categorias analíticas para classificação do conteúdo e análise dos dados coletados para verificar a comprovação ou não das hipóteses inicialmente levantadas.

O método utilizado foi o materialismo histórico dialético, que de acordo com GIL, (2011, p.14):

A dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais, etc.

Dessa forma, entendemos que este método possibilita uma análise crítica do objeto pesquisado na medida em que interpreta os fenômenos considerando a totalidade social, demonstrando que os fatos sociais não ocorrem de maneira isolada, mas são influenciados por vários determinantes.

Portanto, o objetivo dessa pesquisa foi o de analisar a participação social e a representatividade da sociedade civil na esfera dos Conselhos Gestores Municipais de Presidente Prudente, bem como verificar os desafios existentes nos Conselhos que influenciam na garantia da participação social, indicando algumas

proposições voltadas ao fortalecimento da participação social, protagonismo e a representatividade dos usuários das políticas sociais.

5.2 - Análise e caracterização do perfil dos conselheiros

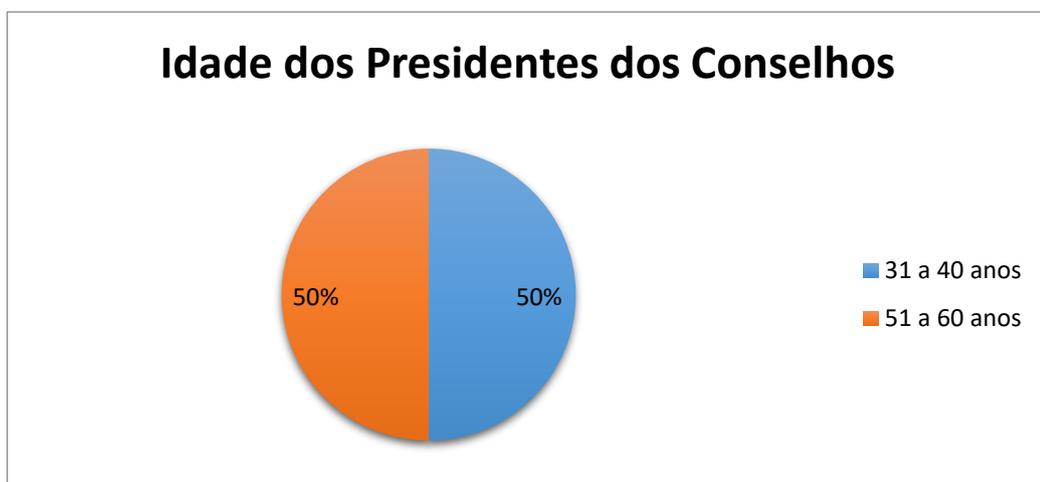
O eixo analisado neste item visa evidenciar as características dos conselheiros elencados como sujeitos da pesquisa, buscando traçar o perfil destes bem como apresentar uma análise sobre a sua inserção nos conselhos.

É importante ressaltar-se que os dados gerados e utilizados neste item foram coletados por meio da realização de entrevistas mediante a elaboração de um instrumental direcionado aos conselheiros.

Assim, o presente estudo se encontra estruturado da seguinte forma: primeiramente serão abordadas características voltadas ao perfil dos conselheiros que exercem a função de presidentes nos conselhos designados na pesquisa de campo. Posteriormente será exposto o perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil e, por fim, dos representantes do poder público.

5.2.1 Perfil dos presidentes dos conselhos

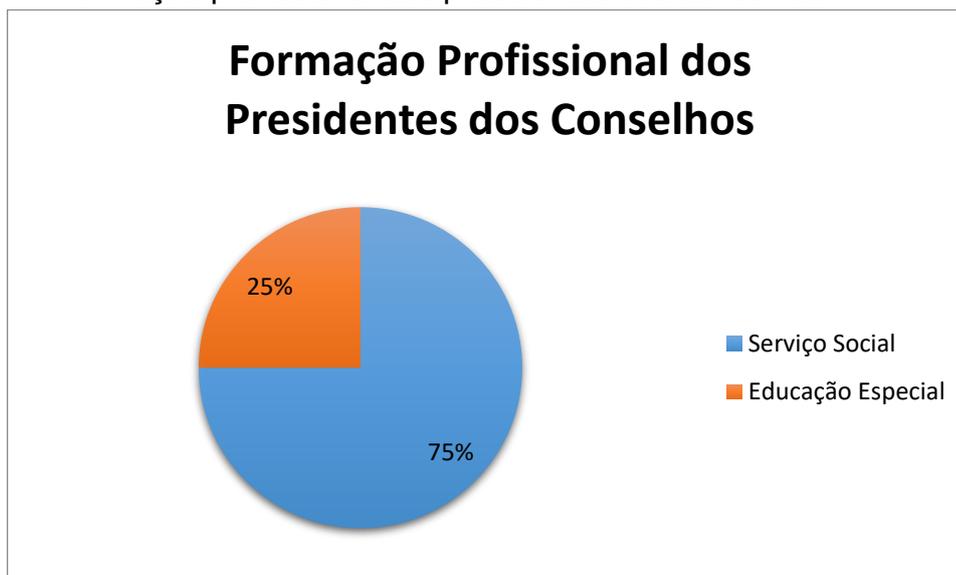
Gráfico 1 – Idade dos presidentes dos conselhos



Fonte: gráfico elaborado pelas autoras.

Conforme os dados expostos no gráfico acima, 50% dos presidentes entrevistados possuem entre 31 e 40 anos de idade. A proporção é a mesma entre os que possuem de 51 a 60 anos de idade. Além disso, pode-se observar que ambos possuem uma longa trajetória como membros dos conselhos e acúmulo de experiências e conhecimento sobre seu funcionamento, atribuições e sobre a Política Social concernente.

Gráfico 2 – Formação profissional dos presidentes dos conselhos



Fonte: gráfico elaborado pelas autoras.

A formação é um dos aspectos de extrema relevância a ser analisado no perfil dos conselheiros, visto que lhes capacita e fornece condições que os qualificam para uma participação crítica e propositiva nas instâncias políticas.

De acordo com as informações indicadas no gráfico exposto, 75% dos presidentes entrevistados possuem formação superior em Serviço Social. Eles exercem o cargo de Assistente Social em diversas Políticas Sociais, além da presidência no Conselho da Assistência Social, no Conselho do Idoso e no Conselho da Criança e do Adolescente.

Verifica-se que a categoria profissional de Serviço Social ocupa um imenso espaço no âmbito dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Esse fato pode ser explicado pela aproximação entre o Serviço Social e as Políticas Sociais tendo em vista sua formação teórica e política bem como a sua apreensão crítica da realidade social.

São profissionais que possuem conhecimento sobre as políticas que atuam e, diante das demandas colocadas no exercício profissional, buscam a sua

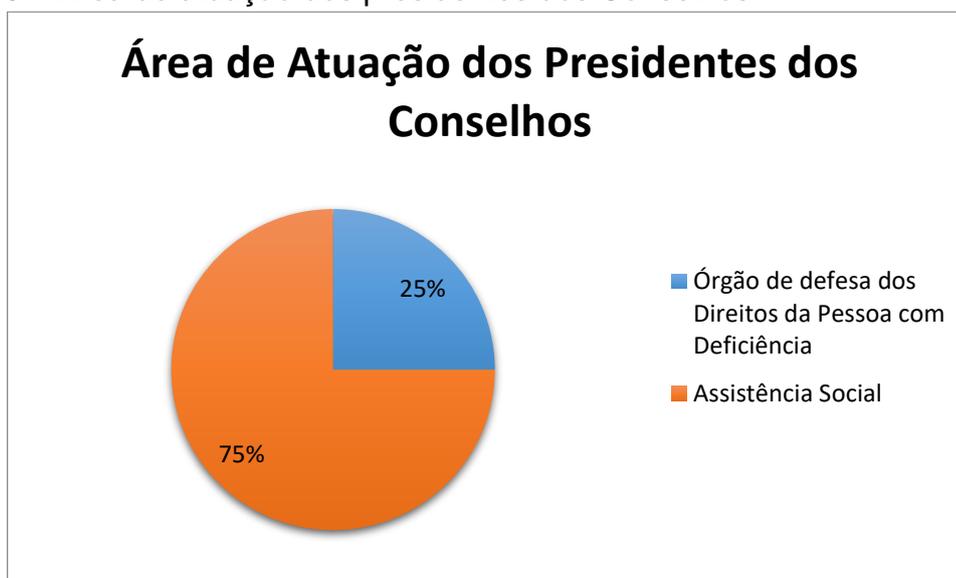
inserção nos conselhos no sentido de apropriação de conhecimentos específicos sobre a gestão das políticas públicas, como também o estabelecimento de articulações com os diversos atores envolvidos para a formulação de respostas às demandas sociais.

Partindo desta compreensão pode-se afirmar que os assistentes sociais, enquanto conselheiros, são direcionados pelos princípios do Projeto Ético-Político da profissão, que aponta para a ampliação das políticas sociais, da consolidação dos direitos sociais e o aprofundamento da democracia.

A participação dos Assistentes Sociais nos espaços deliberativos de formulação e fiscalização das Políticas Públicas se constitui como competência profissional posta na Lei de Regulamentação da Profissão nº 8.662/93, que não se encontra restrita à profissão, mas ao compromisso ético e político com a garantia da participação e o protagonismo dos usuários das políticas sociais nos Conselhos.

No que tange aos 25% apresentados no gráfico, referem-se ao presidente do Conselho da Pessoa com Deficiência, que possui formação superior em Educação Especial. Conforme o relato do Entrevistado (D), sua eleição como presidente foi consolidada pela sua condição de pessoa com deficiência física, que fora colocada como base da sua representação no que tange à população das pessoas com deficiência.

Gráfico 3 – Área de atuação dos presidentes dos Conselhos



Fonte: gráfico elaborado pelas autoras.

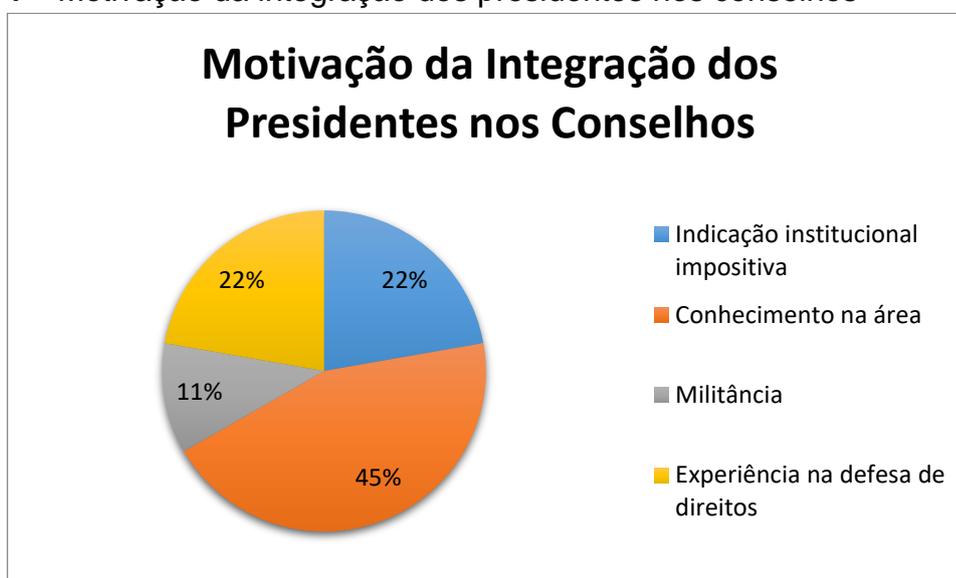
O gráfico 3 demonstra que, hegemonicamente, a Política de Assistência Social predomina como área de atuação, que representa um percentual

de 75% relacionados à formação profissional de Serviço Social colocada no gráfico anterior.

Diante disso, observa-se que a Política de Assistência Social e seus diversos campos de atuação (setor público e público não governamental) se constituem como área de maior empregabilidade da categoria dos profissionais Assistentes Sociais.

Posteriormente, totalizando um percentual de 25%, se apresenta o Órgão de defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, enquanto coordenadoria municipal, que se refere especificamente à atuação do Presidente do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência.

Gráfico 4 – Motivação da integração dos presidentes nos conselhos



Fonte: gráfico elaborado pelas autoras.

É de extrema relevância analisar o motivo que norteou a condução dos entrevistados ao processo de eleição para assumir o cargo de presidência nos Conselhos, tendo em vista que este fator influencia no desenvolvimento de suas competências no âmbito dos Conselhos. Além disso, deve ser analisado seu conhecimento na área de atuação do Conselho, o compromisso que este estabelece com a efetivação das Políticas Sociais nos municípios no atendimento das necessidades sociais e a representação dos interesses coletivos nos Conselhos.

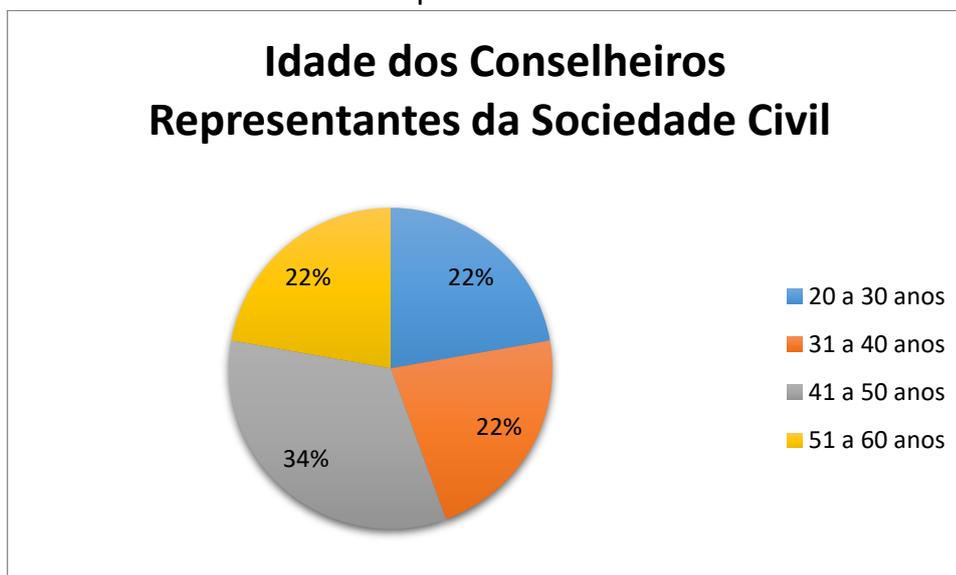
O maior percentual refere-se ao conhecimento na área, indicando 45% das justificativas relatadas pelos presidentes entrevistados. Posteriormente, com 22%, se apresentam a experiência na defesa dos direitos e a indicação institucional impositiva. Por fim, totalizando o percentual de 11%, se encontra a militância.

Em relação à categoria indicação institucional impositiva, pode-se observar, de acordo com o relato dos entrevistados, que fora uma aceitação tomada a partir de uma responsabilidade, assumindo um caráter de obrigatoriedade diante do cargo que estes exerciam nas Políticas Públicas.

No que tange à motivação militância, os entrevistados afirmaram possuir uma identificação com as temáticas englobadas nos Conselhos, como também a sua vinculação com as lutas sociais pela defesa e efetivação dos direitos sociais, cujo principal norte de sua atuação é a apropriação do Conselho como espaço político de possibilidades para a construção de um mundo melhor, pautado em uma intencionalidade de mudanças.

5.2.2 - Perfil dos conselheiros representantes da sociedade civil

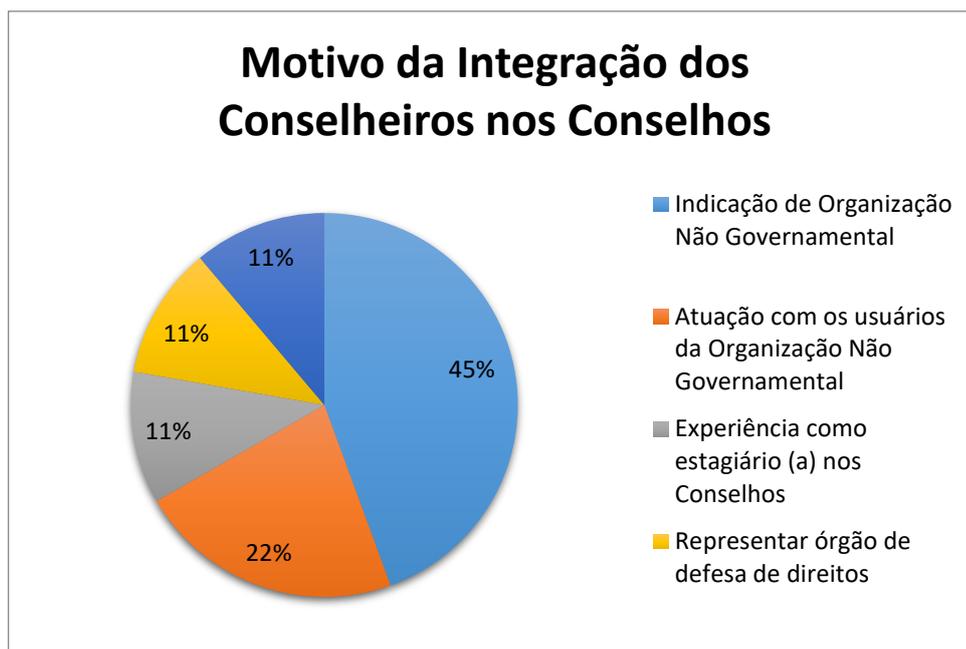
Gráfico 5– Idade dos conselheiros representantes da sociedade civil



Fonte: gráfico elaborado pelas autoras.

No que tange à idade dos conselheiros, 22% se encontravam nas seguintes faixas etárias: 20 a 30 anos, 31 a 40 anos e 51 a 60 anos. A faixa etária compreendida entre 41 e 50 anos totalizou 34%, se apresentando como maior percentual.

Gráfico 6 – Motivo da integração dos conselheiros nos conselhos



Fonte: gráfico elaborado pelas autoras.

O gráfico acima traz informações significativas no que se refere à motivação dos conselheiros na sua integração como membro dos Conselhos. Trata-se de uma categoria de suma importância para a análise da qualidade da representatividade destes em relação à sociedade civil.

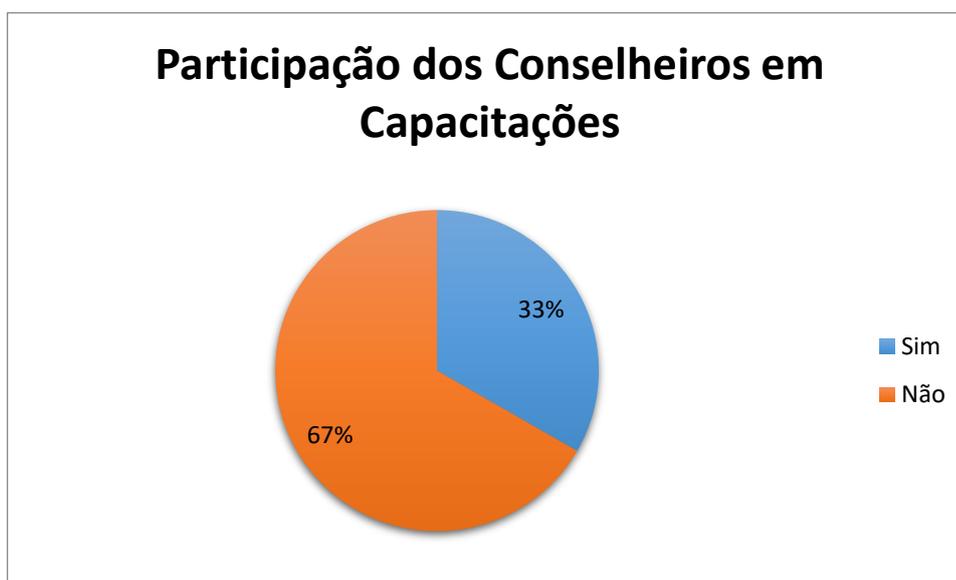
De acordo com os dados expostos no gráfico acima, a indicação de Organização Não Governamental se apresenta com o maior percentual, totalizando 45% das informações relatadas pelos conselheiros. Diante disso, verifica-se que as entidades sociais predominam na composição dos Conselhos, incidindo nos baixos níveis de participação da comunidade e usuários, embora tais espaços devam abranger a pluralidade na representatividade.

Tal problemática se evidencia com intensidade tendo em vista a baixa visibilidade social nos processos de eleição que definem os membros que o compõe. Estes fatores comprometem a legitimidade destes conselheiros perante a representação da população usuária na defesa e manifestação de seus interesses.

Posteriormente, com 22%, se apresentam os conselheiros entrevistados, cujo motivo de integração nos Conselhos foi a atuação com os usuários na Organização Não Governamental, retratando uma representatividade específica em relação ao segmento de usuários e a particularidade de sua atuação nos Conselhos.

Por fim, totalizando o percentual de 11%, se configuram os conselheiros cuja motivação foi a busca de conhecimento, experiência de estágio nos Conselhos e a representação de órgão de defesa dos direitos. Mediante o exposto, pode-se analisar que os entrevistados possuem interesse em fazer parte dos Conselhos e os vejam como espaço de conhecimento e de grande contribuição para o aprendizado e compreensão da gestão das políticas sociais, bem como seu funcionamento, colocando-o como terreno aberto às proposições e ao debate.

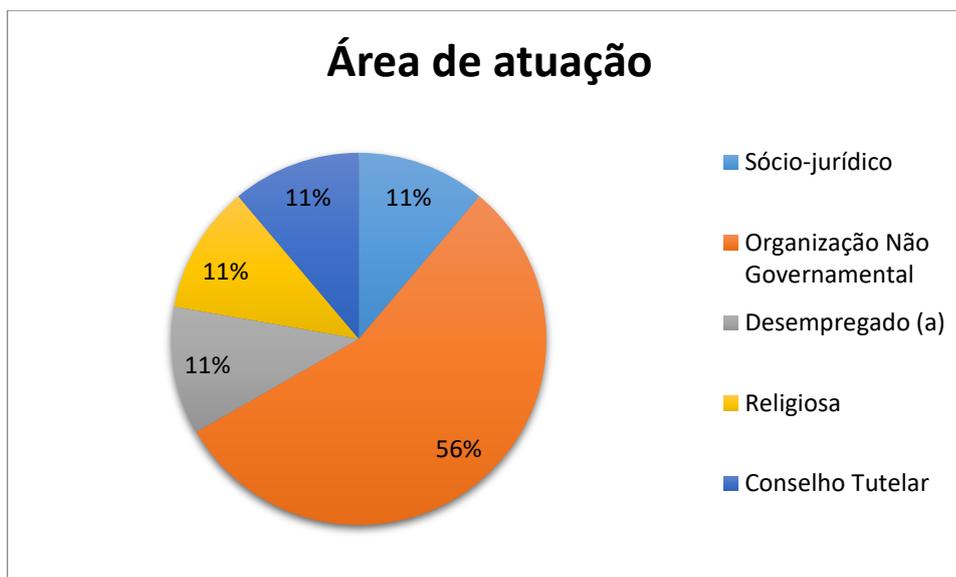
Gráfico 7 – Participação dos conselheiros em capacitações



Fonte: gráfico elaborado pelas autoras.

O gráfico acima abrange dados sobre a participação dos conselheiros nos processos de capacitação no âmbito dos Conselhos. Trata-se de um fator extremamente relevante para o estudo que se propõe este trabalho, tendo em vista uma série de elementos que operam nesta direção no que tange a qualificação de sua participação para intervir nas questões expostas nos Conselhos. Assim, a capacitação está relacionada à igualdade de condições para participar de forma ativa e efetiva, visando romper com a passividade, a regulação e a manipulação de manifestação.

O gráfico aponta que 33% dos conselheiros entrevistados participaram de capacitações e 67% não dispõem dos treinamentos. Mediante tais informações, é evidente a necessidade de qualificação técnica dos conselheiros em relação à elaboração de Políticas Públicas, a administração dos recursos orçamentários (de uma forma geral a respeito da gestão das Políticas Públicas), do conhecimento da máquina administrativa e do funcionamento do Estado.

Gráfico 8 – Área de atuação dos conselheiros

Fonte: gráfico elaborado pelas autoras.

É de extrema relevância analisar a área de atuação dos conselheiros, tendo em vista que se trata de uma categoria que influencia na sua integração à composição dos Conselhos, como também nos permite considerar a relação entre sua posição enquanto membro do Conselho e a instituição que o emprega.

Assim, conforme o gráfico acima, 11% dos conselheiros entrevistados atuam na área sóciojurídica. O percentual é o mesmo entre os que atuam nas áreas religiosa, conselho tutelar e os que estão desempregados. Conforme as entrevistas realizadas, pode-se observar que tais conselheiros, embora não possuíssem vínculo empregatício com as entidades sociais, a integração deles no Conselho possuía influência advinda destas.

Por conseguinte, com o percentual de 56%, se apresentam como área de atuação hegemônica dos conselheiros as Organizações Não Governamentais. Esta informação retrata a frequente predominância das entidades sociais nos assentos dos Conselhos. No entanto, embora haja grande disputa para a colocação de funcionários que os “representem”, em sua maioria tais conselheiros não reconhecem a importância de sua inserção enquanto representante dos interesses da sociedade civil, ou seja, conforme as declarações dos entrevistados pode-se verificar o amplo desconhecimento sobre a importância dos Conselhos enquanto espaços de democratização da gestão das políticas sociais pelo viés de uma

representatividade ativa, bem como de suas atribuições e da política pública ligada ao Conselho.

Assim, pode-se observar o reducionismo de sua participação enquanto representante nos espaços dos Conselhos em nome de indicações com interesses puramente privados em torno da organização que o emprega, assumindo uma função de mediação entre ambos os espaços. Perante a isso, verifica-se uma lacuna no que tange à representação dos usuários no âmbito dos Conselhos, sendo frágil, deficitária e insuficiente diante do absenteísmo de membros que possam legitimamente expressar os interesses da coletividade.

Gráfico 9 – Experiências dos conselheiros nos Conselhos



Fonte: gráfico elaborado pelas autoras.

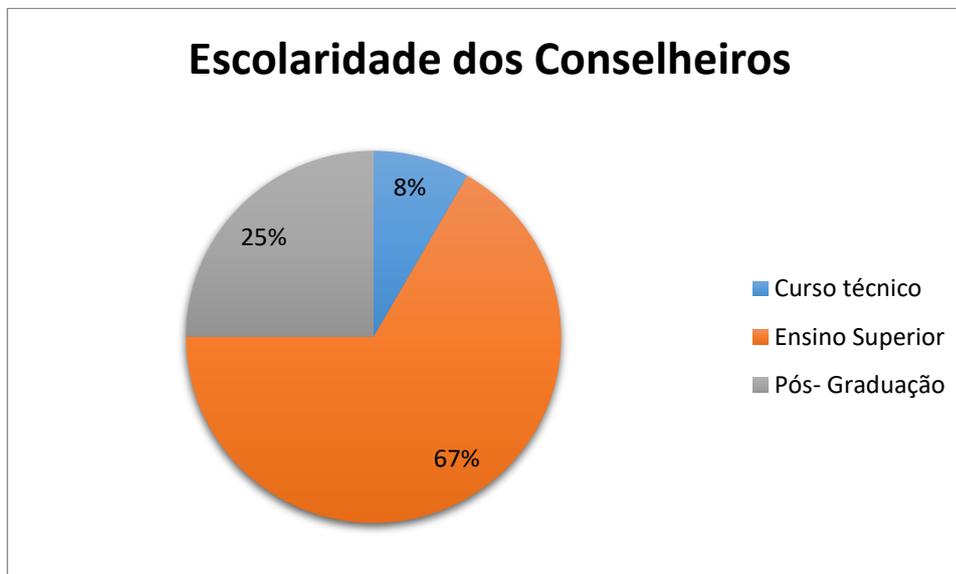
De acordo com as informações indicadas no gráfico acima, 78% dos conselheiros representantes da sociedade civil são membros com primeiro mandato no Conselho. Posteriormente, com 22%, configuram-se os entrevistados que possuem vários mandatos nos Conselhos.

Desta forma, o período de atuação dos conselheiros nos Conselhos se encontra expressamente relacionado à experiência nestes espaços de representatividade, como o acúmulo de conhecimentos sobre sua dinâmica, legislações, funcionamento, procedimentos, dentre outros.

Quanto aos conselheiros com inserção recente nos Conselhos, pode-se observar o seu desconhecimento de algumas questões políticas que envolvem o Conselho, bem como seu despreparo e a falta de qualificação de sua participação

nos Conselhos enquanto representante da sociedade civil, tendo em vista a ausência de processos de capacitação após sua inserção no Conselho.

Gráfico 10 – Escolaridade dos conselheiros



Fonte: gráfico elaborado pelas autoras.

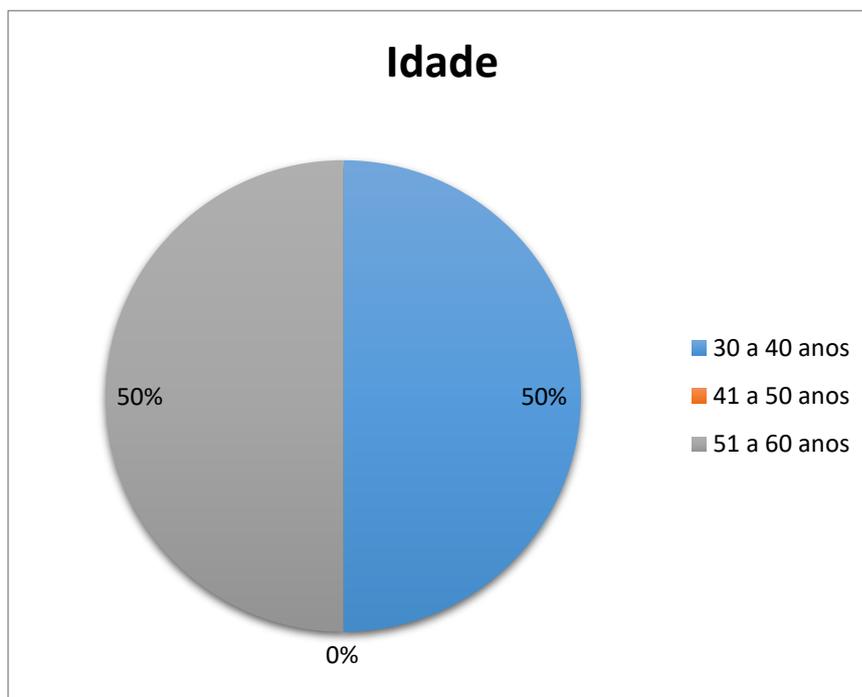
O gráfico exposto apresenta dados referentes à escolaridade dos conselheiros. Com o percentual de 8% encontram-se os conselheiros que relataram possuir curso técnico. Posteriormente, totalizando 25%, são indicados os conselheiros que possuem pós-graduação lato sensu e, em seguida, com 67%, os que possuem ensino superior.

Vale ressaltar que a categoria escolaridade é de suma importância para a análise da paridade da representação nos Conselhos, visto que a escolaridade pode influenciar sobre as condições de participação dos conselheiros nas questões apresentadas nos Conselhos, incidindo sobre a sua compreensão e capacidade de manifestação mediante as pactuações e rumos de determinada política social.

Diante disso, o conhecimento da escolaridade dos conselheiros se coloca como indispensável para orientar as práticas comunicacionais adotadas para superação da discrepância entre os códigos de linguagem advindos dos representantes do poder público e os da sociedade civil. Além disso, a área de atuação também influencia na sua competência perante as questões discutidas nos Conselhos.

5.2.3 Perfil dos conselheiros representantes do poder público

Gráfico 11 – Idade dos conselheiros



Fonte: gráfico elaborado pelas autoras.

Conforme os dados expostos no gráfico acima, verifica-se uma proporção equivalente das faixas etárias compreendidas de 41 a 50 anos e de 51 a 60 anos. A composição dos Conselhos Municipais de Presidente Prudente é paritária, sendo 8 representantes do Poder Público e 8 da Sociedade Civil.

Os membros representantes do Poder Público são indicados conforme as áreas estabelecidas pelas resoluções, leis e decretos que regulamentam a organização e o funcionamento dos Conselhos municipais. Assim, de acordo com lei municipal nº 6.045/2003, que dispõe sobre a composição do Conselho Municipal do Idoso em Presidente Prudente:

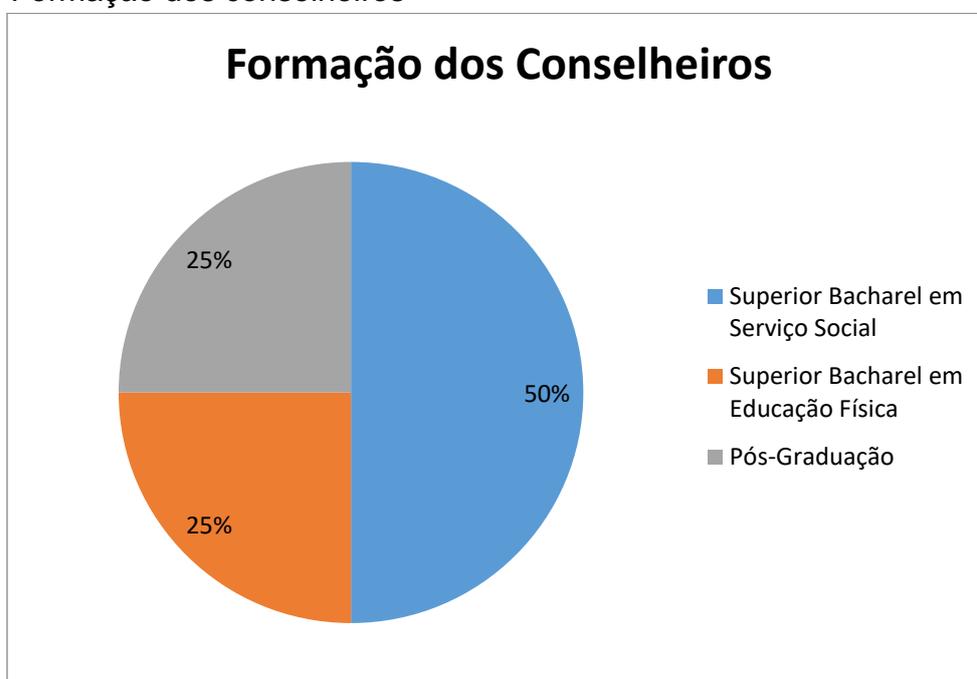
- Art. 1: A composição do Conselho Municipal do Idoso, instituído pelo art. 367, da Lei nº 5.005/97, de forma paritária, passa a ser de 16 (dezesseis) membros e respectivos suplentes, sendo 08 (oito) representantes do Poder Público e 08 (oito) da Sociedade Civil, sendo esta última composta por entidades privadas dedicadas a Assistência ao Idoso, que sejam reconhecidas como de utilidade pública, e por entidades não-governamentais que exerçam trabalhos diretos com os idosos, a saber:
- 1- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde;
 - 2- II- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Cultura;
 - 3- III- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Esportes;

- 4- IV- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;
- 5- V-01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
- 6- VI- 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Assuntos Viários e Cooperação em Segurança Pública;
- 7- VII- 01 (um) representante do Fundo Social de Solidariedade;
- 8- VIII- 01 (um) representante do Gabinete do Prefeito;
- 9- IX- 04 (quatro) representantes de associações de grupos e/ou centros de convivência de 3ª idade;
- 10- X- 03 (três) representantes de entidades sociais de asilo e/ou abrigo a idosos;
- 11- XI- 01 (um) representante das associações de aposentados.

No entanto, a integração destes representantes na arena pública do Conselho não deve ter caráter de obrigatoriedade, uma vez que o exercício da representatividade exige um compromisso e competência ética e política, tendo em vista a construção de mediações para a elaboração de respostas voltadas ao interesse da coletividade.

Outro aspecto a ser observado perante a lei municipal instituída é que a representação e a inserção do usuário no Conselho dependem dos setores públicos situados acima, tendo em vista que o segmento de usuários não se encontra estabelecido para integrar a composição do Conselho Municipal.

Gráfico 12 – Formação dos conselheiros



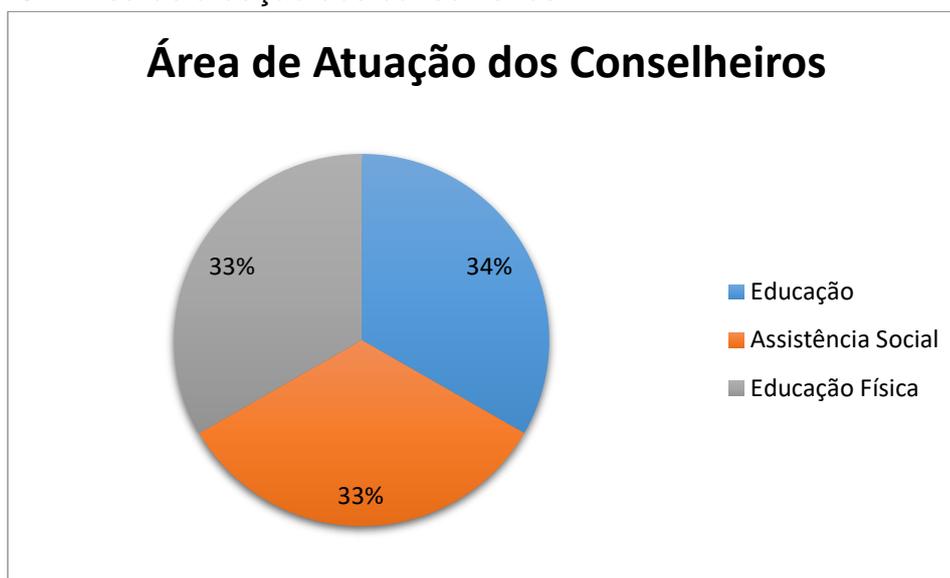
Fonte: gráfico elaborado pelas autoras.

A formação profissional dos conselheiros representantes do Poder Público nos Conselhos estudados é predominantemente ocupada pelo Serviço

Social, cujo percentual equivale a 50% da formação dos entrevistados. Posteriormente, com 25%, se encontra a Educação Física, cujo percentual está atrelado à realização de pós-graduação na referida área.

Assim, dentre os presidentes dos Conselhos, os representantes da sociedade civil e do poder público, grande parcela dos conselheiros possui formação profissional na área de Serviço Social. Este dado retrata a aproximação e a expansão profissional dos Assistentes Sociais na participação da gestão das Políticas Públicas, rompendo com o mito propagado em relação à posição ocupada na mera execução das políticas sociais, assumindo uma função relevante na formulação, implantação e implementação das políticas públicas a partir da sua competência teórica-metodológica, técnica-operativa, ético-política. Além disso, a participação desses profissionais nos Conselhos de Políticas Públicas possui relação com suas intervenções na defesa dos direitos sociais da população nos seus diversos espaços sócio-ocupacionais.

Gráfico 13 – Área de atuação dos conselheiros



Fonte: gráfico elaborado pelas autoras.

De acordo com o gráfico apresentado acima, no que concerne às áreas de atuação dos conselheiros representantes do Poder Público, há uma pluralidade, tendo em vista que estes são indicados pelo Poder Executivo mediante à vinculação entre o setor público em que atuam e à Política relativa ao Conselho, visto que as legislações municipais que regem os Conselhos estabelecem uma pluralidade na sua composição, garantindo a diversidade de atores, ideias, concepções e

conhecimentos, cuja finalidade é propiciar a qualificação dos debates na pactuação dos rumos destinados à gestão das políticas públicas.

5.3 Análise das Entrevistas

As categorias analisadas neste capítulo visam, a partir da percepção dos conselheiros na condição de presidentes, representantes da sociedade civil e representantes do poder público, construir um conhecimento sobre a pesquisa de campo realizada, orientando-se por uma análise reflexiva dos dados coletados por meio das entrevistas com os sujeitos da pesquisa acerca da participação social dos usuários das políticas sociais nos Conselhos Gestores Municipais e o exercício da representatividade de interesses coletivos nos Conselhos, na defesa dos direitos sociais e construção de mediações políticas tendo como norte o atendimento das demandas sociais.

A pesquisa de campo também possibilitará uma aproximação da realidade dos Conselhos analisando desafios, limites e possibilidades presentes nestes espaços no que tange à democratização das políticas públicas. Desse modo, objetiva-se a identificação dos desafios existentes na construção de uma gestão pública democrática e participativa no âmbito dos Conselhos Gestores Municipais.

É importante ressaltar que a referida análise será pautada por um cunho qualitativo. Sendo assim, os entrevistados serão identificados apenas por letras alfabéticas, preservando, dessa forma, a sua identidade e a integridade desta pesquisa.

5.3.1 Organização dos Conselhos/Gestão

Este item tem por finalidade apresentar informações sobre a organização dos Conselhos supracitados a partir da coleta de dados advinda das entrevistas realizadas na pesquisa de campo. Assim, pretende-se analisar a dinâmica e o funcionamento dos Conselhos Municipais elencados na pesquisa.

TABELA 2 – Atribuições do Conselho conforme o relato dos Presidentes

Atribuições dos Conselhos
Fiscalizar as Entidades Sociais
Arrecadar para Fundo Municipal
Avaliar Projetos
Destinar Recursos Orçamentários
Financiar Pesquisas
Monitorar Políticas Públicas
Propor ações no âmbito das Políticas Públicas
Realizar Capacitações
Analisar documentações
Elaborar Relatórios
Aprovar Plano Municipal das Políticas Públicas

Fonte: Informações relatadas pelos sujeitos entrevistados na pesquisa.

A tabela acima apresenta as atribuições dos Conselhos conforme o relato dos presidentes entrevistados na pesquisa. Pode-se verificar que a experiência, o conhecimento sobre as legislações e a sua compreensão e atuação no campo das Políticas Públicas contribui para o desenvolvimento e competência na condução do Conselho na direção da gestão das políticas sociais.

Entretanto, conforme as declarações relatadas pelos Conselheiros representantes advindos do poder público e da sociedade civil, ambos reduzem a atuação do Conselho como instância fiscalizadora das entidades sociais baseada em uma lógica movida por critérios de eficácia no que diz respeito ao controle de organizações e indivíduos, sobrepondo seu caráter fiscalizador às suas competências deliberativas, consultivas e normativas.

Diante disso, constata-se que a dimensão deliberativa do Conselho se concentra no âmbito da mesa diretora, composta pelo Presidente, Vice-Presidente, 1º e 2º Secretários. Esse fator retrata a não compreensão e desconhecimento da ampla maioria dos conselheiros representantes da sociedade civil sobre as atribuições e o funcionamento dos Conselhos enquanto mecanismos de formulação das políticas públicas.

Esse desconhecimento do funcionamento da máquina administrativa se constitui como uma desvantagem em relação aos representantes advindos do Poder Público, restringindo a sua capacidade de participação e manifestação nos processos deliberativos, aumentando a possibilidade de sua cooptação pelos interesses do Estado.

Outro fator analisado foi a organização das reuniões, em que se verificou que os Conselhos são espaços burocratizados em que se priorizam os procedimentos técnicos pautados na racionalidade administrativa. A Entrevistada (A) verbaliza que: “Tudo é muito técnico porque tudo o que vem para o Conselho normalmente são questões técnicas, questões de conta, de inscrições de entidades mediante legislação específica”.

Soma-se a isso a linguagem tecnocrática e formal utilizada nos Conselhos, dificultando a interlocução entre o Estado e a Sociedade Civil e a democratização das políticas públicas. Constatou-se ainda que a operacionalização burocratizada do Conselho se encontra estruturada de forma hierarquizada, obstruindo seu potencial democrático.

No entanto, é a correlação de forças entre os seus membros que designa o impacto democratizante das políticas públicas, possibilitando a superação do modelo institucional da administração pública burocrática e a legitimação das decisões do Poder Executivo.

De acordo com o relato dos presidentes entrevistados, estas reuniões são direcionadas por pautas elaboradas pela mesa diretora com antecedência para serem discutidas e/ou colocadas em votação na plenária para os conselheiros. Mediante o recebimento de ofícios são expostas demandas, denúncias, dentre outras, cuja comissão específica formada por alguns membros do Conselho possui como função averiguar e apurar a referida denúncia. O relato da Entrevistada (A) retrata que: “A mesa diretora monta o esqueleto daquilo que vai ser negociado ou pactuado na reunião do Conselho e passa para os membros que irão discutir, perguntar, tirar dúvida e aí é aberta a votação, a maioria vence”.

Verifica-se que na definição das pautas de deliberação nos Conselhos o Estado possui prerrogativas sobre a agenda temática a ser discutida, evidenciando uma relação vertical e impositiva entre o Estado e a Sociedade Civil. Assim, a competência deliberativa fica atrelada ao Poder Executivo e seu projeto político.

Neste contexto, a participação da sociedade civil nos Conselhos aponta um baixo potencial deliberativo, assumindo mais um caráter passivo do que propositivo.

Partindo da ideia de que a representatividade reside em torno da possibilidade de proposição de pautas referentes aos direitos dos segmentos excluídos nas esferas públicas, a sua não realização reproduz consensos e situações de desigualdade. Perante a isso, torna-se vazio o debate público político em torno da representação dos interesses da população, pois se predomina, maiormente, o controle sobre as ações públicas no que tange à prestação de contas do que o exercício deliberativo efetivo no âmbito das políticas públicas.

Conforme a Entrevistada (A): “O Conselho vem como uma forma de você fazer com que a política pública realmente se efetive. Ele acaba sendo um órgão fiscalizador daquilo que está sendo executado no município, tanto pelo Poder Público quanto pela Sociedade Civil”. Ainda segundo a entrevistada: “As reuniões são a cada 15 dias e acabam ficando sem pauta, sem muito o que conversar (...) então estamos tentando alterar o regimento interno para mudar a periodicidade das reuniões”.

A dificuldade de definição de assuntos relevantes nas pautas das reuniões se apresenta como um reflexo do distanciamento do Estado perante as demandas sociais da população e questiona a representatividade dos conselheiros na vocalização das necessidades sociais, bem como do papel do Conselho enquanto canal de interlocução, embate e negociações entre a sociedade civil e o Estado em torno das políticas públicas.

Quanto ao conhecimento das demandas dos usuários, estas podem ser apresentadas no âmbito do Conselho e também nas conferências. São encaminhadas pelos conselheiros para realização de estudos e pesquisas de análise da necessidade dos usuários e do atendimento prestado pelos serviços públicos e não governamentais em relação à demanda supracitada.

Mediante a necessidade de implantação de um novo serviço público para o atendimento das demandas apresentadas são realizadas ações para pactuar, terceirizar e financiar a instituição de atendimento às demandas colocadas na agenda política. No entanto, segundo a entrevistada (B) a implantação do serviço público é condicionada pelo período de planejamento do orçamento municipal, uma vez que os recursos financeiros são designados proporcionalmente, tendo em vista

que a linha de financiamento municipal é predominante na proposta orçamentária para a implantação do serviço.

Geralmente é através de recurso público. Dependendo da época que a demanda chega, ela vai conseguir ter um recurso financeiro que vai ser adotado. É uma discussão muito ampla, porque todas as vezes quando o órgão gestor ou município precisa ampliar serviço através de demanda, ele precisa ter organizado o espaço que vai receber demanda. Então, antes de propor a organização ou a implantação de um serviço, ele precisa saber se o que já existe não é suficiente ou se ele pode aderir e fazer a ação com o que já tem. É um pacto que tem que passar pelo órgão gestor, jurídico da prefeitura, ir para a mão do prefeito, volta pro jurídico, vai para a câmara pra poder implantar o serviço. Entrevistada (B).

Diante disto, pode-se observar que a ampliação do acesso aos serviços e bens públicos é submetida ao Poder Executivo, reduzindo a efetividade deliberativa do Conselho devido à burocracia da administração dos recursos públicos municipais.

Mediante os fatores explanados, retrata-se que o desenho autoritário, hierárquico e excludente que prevaleceu historicamente na gestão pública brasileira permanece ainda vigente e se confronta com o modelo democrático e participativo posto juridicamente ao funcionamento dos espaços públicos. Neste cenário, a configuração do interesse público enfrenta obstáculos diante dos embates que se permeiam nestas arenas públicas.

Diante disso, esses embates de projetos políticos divergentes devem ser publicizados no âmbito da sociedade civil, possibilitando o adensamento da qualificação desse embate a partir de uma representatividade legítima, colocando-se como necessidade o fortalecimento do exercício da participação nos Conselhos, demandando a visibilidade social das ações públicas. Contudo, a ruptura da passividade da sociedade civil depende de processos de politização e organização popular.

Em relação à importância e necessidade de realização de processos de qualificação dos conselheiros no âmbito dos Conselhos direcionados à atuação, atribuições e ao exercício da representatividade, os entrevistados relataram:

Nós já fizemos uma capacitação e iremos fazer outras porque nós sabemos que há necessidade. Nós tivemos no ano passado uma capacitação com uma professora de Londrina que teve a duração de 1 ano, foi uma capacitação continuada com o Conselho da Criança e do Adolescente e o Conselho de Assistência Social. Entrevistada (A).

Estamos nesse processo de conhecer o conselho com essa equipe nova, de reorganizar esse conselho novamente, colocar as pessoas certas. Até

então, a legislação estava defasada e estamos reorganizando esse processo interno pra conseguir levar o que é a obrigação e atribuição do Conselho, que é fazer parte da política pública mesmo, de conhecer os idosos, ter ideia dos serviços prestados, entender se existem lacunas no município e em outras políticas que tragam prejuízos pros idosos. Estamos no processo de conhecimento, buscando capacitação para os conselheiros para que eles entendam qual é o papel deles, de estar ali, explicando que o papel deles não é receber, mas que ele está ali não representando ele, mas ele representa um segmento. Especificamente nesta gestão nós estamos contratando um técnico que vai vir para capacitar sobre o que é o conselho, quais são as atribuições do conselho e qual é o papel de cada conselheiro dentro do conselho, para que nós comecemos a trabalhar de uma forma mais efetiva. A capacitação não significa que nós somos incapazes, significa que nós precisamos melhorar a compreensão a cada dia sobre o que nós fazemos. Entrevistada (B).

A partir destas falas, pode-se observar que a capacitação dos conselheiros é de extrema relevância para a garantia de condições igualitárias e a concretização do princípio da paridade no exercício da representatividade, bem como na qualificação da participação dos conselheiros nos processos de tomada de decisão.

Mediante a análise das entrevistas pode-se verificar que grande parte dos representantes da sociedade civil que possuíam pouco tempo de atuação nos Conselhos não detinha uma compreensão clara sobre as atribuições dos Conselhos e as suas funções como representantes da sociedade civil. Além disso, houve uma dificuldade perceptível na formulação de respostas às questões expostas durante as entrevistas.

Como assim? Não entendi esta pergunta, poderia me explicar? (...) olha, estou há pouco tempo no Conselho, não vou saber te responder esta pergunta. Entrevistada (G).

Acho que um dos desafios é que quando eu entrei na composição do Conselho eu não sabia como funcionava e como era a política lá dentro (...) desde quando eu entrei não houve uma capacitação, mas espero que haja, pois eu acredito que para tudo que você faz precisa ser capacitado. Entrevistada (J).

Há necessidade de qualificação porque ficaríamos mais a par do que é o Conselho e das funções, o que cabe a cada conselheiro. Entrevistada (N).

As falas dos entrevistados ratificam a afirmação acima, tendo em vista que os próprios conselheiros apontam a necessidade de realização de processos de capacitação que, embora sejam desenvolvidos na gestão dos Conselhos, ainda são insuficientes devido à intensa rotatividade dos representantes nos Conselhos e a falta de conhecimento dos conselheiros que são inseridos nestes espaços.

5.3.2 Participação e transparência

A participação da sociedade civil nas arenas políticas deliberativas no âmbito do processo de gestão pública brasileira se configura como um avanço indiscutível advindo de conquistas sociais. No entanto, apesar de estar colocada no aparato legal brasileiro como condição para a democratização das políticas públicas, é necessário ampliar esta participação que ainda é relativamente irrisória. De acordo com VALLA sobre a participação popular nos espaços dos Conselhos de Direitos (1998, Pág. 9 e 10):

De forma geral, participação popular compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc.). (...) A participação popular, neste contexto, significa uma força social imprescindível para fazer sair do papel as conquistas e impulsionar as mudanças necessárias.

Neste sentido, a participação social é materializada na medida em que possibilita que os cidadãos façam parte enquanto integrantes do processo de discussão das decisões que lhes dizem respeito. Situa-se assim como distribuição de poder que permite a inclusão dos setores excluídos da sociedade como participantes atuantes capazes de influenciar o desenvolvimento das políticas sociais.

Paralelamente vinculada à questão da participação se encontra a transparência, ou seja, a visibilidade social garantida nos processos de tomada de decisão no âmbito dos Conselhos a todos os sujeitos envolvidos.

Neste item pretende-se analisar a participação social nas arenas públicas dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, bem como verificar se há visibilidade social e publicidade de informações nas deliberações realizadas, tomando como referência de análise os Conselhos nas áreas de Assistência Social, Idoso, Criança e Adolescente e Pessoa com Deficiência.

Conforme fora problematizado anteriormente, a concepção de sociedade civil deve estar assentada em atores, movimentos e organizações sociais que apresentam uma perspectiva crítica democratizante, potencialidades na expressão dos interesses coletivos e sua incorporação nas instâncias político-administrativas. Apesar da paridade numérica, o desenho institucional dos

Conselhos não incorporou uma pluralidade política, retratando uma concepção homogeneizadora de sociedade civil, ignorando a sua heterogeneidade e os conflitos de interesse que a compõe.

Segundo Touro, (1996, p. 15):

Não é possível desenhar, nem saber como será a ordem de convivência democrática e de produtividade sem a participação ativa de toda a sociedade. Não se trata de ser construída uma ordem social por quem acha que sabe fazê-lo para que os outros se integrem a ela. Trata-se de construir com todos, inclusive com os pobres, uma ordem social onde todos possamos conviver e ser produtivos econômica, política, cultural e socialmente. Uma sociedade é democrática e produtiva quando todos os que dela participam podem fazer competir organizadamente seus interesses e projetar novos futuros. A exclusão de um setor pode ser definida como a impossibilidade de fazer competir os seus interesses frente a outros interesses).

Nesta perspectiva, a participação de diversos segmentos populacionais é posta como essencial para a construção de uma ordem social democrática. Diante disso, se colocam em discussão os critérios de elegibilidade para a composição dos membros dos Conselhos e levanta-se como questão: a sociedade pode ser reduzida às Organizações Não Governamentais e a segmentos sociais? É legítima a representatividade dos interesses da sociedade civil exercida por estes setores?

Mediante estas questões levantadas se apresenta como necessidade a garantia da participação dos usuários das políticas públicas nas esferas públicas superando a sub-representação enquanto sujeitos que vivenciam necessidades sociais cujo atendimento deve ser realizado pelas políticas públicas.

Assim, na pesquisa de campo realizada, foram abordadas algumas questões por meio da entrevista referentes às condições de garantia da participação no âmbito dos Conselhos.

Primeiramente indagou-se sobre o horário de realização das reuniões, conferências e fóruns públicos municipais na viabilidade da participação dos usuários. Segundo o relato dos entrevistados:

As reuniões acontecem no horário de trabalho, às 08:30 da manhã. Então, o usuário dificilmente pode participar. Se você fizer a reunião no período da noite que seria mais fácil para o usuário participar, os técnicos normalmente acabam não indo, porque eles não estão em horário de serviço e normalmente as entidades não pagam hora extra. Então, você tem problemas de locomoção e participação dos dois lados. Entrevistada (A).

Nós entendemos que a reunião do Conselho, ela é favorável se fosse no horário de trabalho, para que as pessoas pudessem estar dependendo do horário de trabalho e isso é favorável para o poder público. Muitas vezes as

peças que representam a sociedade civil não têm essa facilidade de deixar seu campo de trabalho para ir à reunião. Quando ele representa uma entidade, a entidade já tem que saber que quando vai e compõe o conselho, ele tem que ser liberado (...) se você muda o horário da reunião para um período noturno, você também não alcança um número, haja vista que outros conselhos que nós já temos feito isso e o número de pessoas é muito insignificante. Por isso que eu falo, participar de Conselho não é uma obrigatoriedade ou só porque gosta, você tem que querer e tem que acreditar, nós sempre dizemos que é um processo de militância. Você vai porque você acredita naquela causa. Agora, quando você vai, só quando você é escolhido ou nomeado, existem várias impossibilidades, a pessoa vai estar sempre buscando alternativas para ver se consegue ir ou não. É bem isso, você pode fazer 15:00 da tarde, 08:00 da manhã, 19:00 ou 20:00 da noite que a dificuldade sempre vai ser a mesma. Entrevistada (B).

Pode-se perceber que existem dificuldades de participação do usuário na condição de representante da sociedade civil e também como público das reuniões realizadas nos Conselhos, provindas da falta de conciliação da jornada de trabalho e atividades domésticas e as reuniões realizadas nestas instâncias.

Ainda neste contexto, evidencia-se a ausência de uma paridade efetiva, pois os representantes do Poder Público dispõem de condições de tempo que possibilitam maior participação. Aqueles que desenvolvem atividades nas entidades sociais também gozam de livre disponibilidade para participar. Porém, os representantes, que são usuários, não possuem esta facilidade, fator que expressa o enorme vácuo da representatividade dos usuários nos espaços dos Conselhos.

Mais que isso, a participação social dos usuários se apresenta como um grande desafio devido à precariedade dos fluxos informativos dos Conselhos para os serviços que integram as redes de proteção, a inexistência de uma articulação entre órgãos, serviços e o Conselho para que a informação seja recebida pelo usuário no que tange aos assuntos de interesse público.

Nesse prisma, a existência, a importância e as atribuições dos Conselhos não são de amplo conhecimento de toda a população, mas de uma pequena minoria que se encontra concentrada nos setores de execução das políticas sociais. Mediante a isso, a democratização destas arenas públicas fica comprometida.

Ainda nesta direção os entrevistados relataram como desafios existentes nos Conselhos Gestores na garantia da participação social dos usuários representantes da sociedade civil nos processos decisórios:

Eu penso que um grande fator é a indiferença do envolvimento político, pois a participação nos Conselhos é uma ação de cidadania e de política e não

temos uma cultura política. Outro aspecto são os dias e os horários. Entrevistado (I).

Então eu acredito que a participação popular do usuário é ainda muito fragilizada. Muitas vezes o usuário vai para um Conselho, onde se faz uma leitura técnica, pois você precisa ter uma explicação técnica, visto que naquele momento você não está falando com o público, você está lidando com política pública. Em muitos casos, o próprio público que não está acostumado acaba se sentindo fora daquele contexto, ele não tem interesse em participar. Nós temos que tomar esse cuidado, por meio do acolhimento. A acolhida para essa pessoa que está chegando, se ela não fazer parte daquele momento, daquela estrutura, ela vai se sentir fora e não volta mais. É muito difícil até para o usuário, pois o nosso usuário não é politizado. Às vezes eles estão no processo de socialização, mas não de socialização para aquilo que lhe dê bagagem para fazer reivindicação. Entrevistada (B).

Quando eu falo que há uma participação da sociedade civil, nós entendemos que a sociedade civil ainda é formada pelas ONGs. Mas a participação mesmo da comunidade, do usuário em si, o envolvimento com a causa da criança e do adolescente é deficiente ainda. Eu não acredito que haja um desconhecimento, o que acontece é uma desmotivação para a participação da população nos espaços do Conselho. Nós entendemos que se a comunidade participasse de uma maneira mais efetiva, tornava esse espaço mais democrático. Entrevistada (F).

Foram apontados diversos fatores como a ausência de uma cultura política, a inviabilidade dos dias e horários que ocorrem as reuniões dos Conselhos, a linguagem técnica adotada nas arenas de discussão, a falta de acesso à informação e o desconhecimento em relação aos Conselhos, desmotivação da população e ausência de um elo de pertencimento da população aos espaços de democratização da gestão pública. Além disso, pontuou-se como desafio a primazia dos valores individualistas vigentes na sociedade. Segundo os entrevistados:

Nós estamos vivendo hoje em um mundo muito individualista. Então, se nós não começarmos a politizar o que está do meu lado, a politizar que ele faça para o outro, para que ele leve para o outro, e aí um espaço muito bom pra fazer isso é a mídia, o WhatsApp, essas coisas que nós temos acesso, é uma ferramenta muito forte para politizar, escrever, para nós dizermos para o outro que pode ser diferente. Entrevistada (B).

A participação do usuário não é efetiva, deve ser ampliada para a defesa do idoso. Tem que levar até eles informações com palestras, simpósios ou com coisas efetivamente mais simples. Porém, que chegue ao destinatário final. Não adianta nós ficarmos com belas intenções e projetos e isso não for efetivado, tem que ter resultado, as políticas públicas têm que ser assim. O Poder Público não tem muito interesse na divulgação, mas também existe a falta de interesse por parte da sociedade civil. Entrevistado (E).

Eu acho que no sentido de política pública, fica a cargo de quem está no meio. Eu só tenho conhecimento porque eu estou no meio, se eu não estivesse no meio, não saberia de nada. Por que? Se é um canal aberto, um tema de todos que não tem classe, não tem faixa etária. Eu acho que teria que investir na divulgação, usar mídias que nós possuímos, como o facebook e canais de site. Embora nós sempre divulgamos quando tem algum fórum, eu acho que isso tinha que ser uma ação periódica, contínua,

não só quando tem um evento. Quando tem um evento todo mundo se mobiliza, mas no dia-a-dia (...). Entrevistada (P).

Perante a questão analisada, os entrevistados desta pesquisa relataram algumas possibilidades existentes para assegurar uma participação efetiva dos usuários nos espaços dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas mediante a transmissão de informações. Dentre estas se encontram aplicativos, sites e meios de comunicação de fácil acesso, realização de simpósios e palestras, entre outras formas, designadas à ampliação da divulgação de informações e conhecimento sobre os Conselhos, dentre outros espaços políticos para a população.

O relato do Entrevistado (E) retrata o descaso do Estado em promover a visibilidade social referente à atuação dos Conselhos, tornando-os precários nos seus papéis de democratização da gestão das políticas sociais, ampliação da esfera pública e de interlocução entre Estado e sociedade civil, bem como enquanto espaço de participação popular, cujo acesso da população ao processo decisório é deficitário.

Na fala da Entrevistada (P) constata-se a limitação dos espaços dos Conselhos enquanto instâncias políticas com potencial democrático, tendo em vista o caráter formal, técnico e burocrático que se instalou nestes espaços.

Conforme os aspectos expostos, evidencia-se que a burocracia estatal não se encontra disposta à partilha efetiva do poder para além da democracia representativa, não possibilitando uma abertura voltada ao diálogo com a sociedade civil, tendo em vista o baixo comprometimento dos setores governamentais para a coordenação dos processos participativos.

Nesta perspectiva, diante do questionamento sobre a participação social nos Conselhos e a sua compreensão enquanto problema de dimensão cultural, foram mencionadas as seguintes alternativas relatadas pelos entrevistados:

Primeiramente as pessoas precisam estudar. Nós falamos tanto de que a educação é a fonte de melhorias, é a que vai mudar, é a que vai reconstruir o mundo novo, e nós paramos e pensamos que é só criança e adolescente, jovem que tem que estudar e não, todos têm que ler, estudar, saber o que está sendo discutido. Pegamos, por exemplo, a participação na câmara municipal, você vai lá e tem duas ou três pessoas participando de uma sessão e só. Então eu acho que nós precisamos mudar, se nós conseguíssemos mudar a cultura do cidadão, de que ele constrói, que ele pode mudar, a partir do momento que ele começa a perguntar, começa a exigir, entendendo quais são os espaços que eles têm que todos conquistamos. Entrevistada (B).

Nós que estamos dentro da área já enfrentamos um desconhecimento. Portanto, é um trabalho mais do que divulgar na mídia, é um trabalho de formiguinha. No entanto, onde que precisa ser realmente feito esse trabalho? Entrevistada (H).

A participação do usuário pode ser ampliada se, em cada organização da sociedade civil ou nos espaços públicos, a população que é atendida for reunida para mostrar a importância de participar. Entrevistada (K).

A partir dos relatos, pode-se perceber que a participação é um processo educativo, ou seja, é preciso aprender a participar possibilitando o exercício da cidadania. Para tanto, os sujeitos devem ser reconhecidos enquanto integrantes do processo de decisão, levando ao sentimento de pertencimento de cada cidadão à comunidade, território e grupo organizado voltados à defesa de interesses coletivos estabelecendo uma superação da órbita individualista predominante. Para Touro (1996, p. 15) a participação é simultaneamente fim e meio, tendo em vista que se trata de um processo de aprendizagem que vai adquirindo abrangência e profundidade, tendo como medida de alcance a democracia. Ainda para o autor, neste processo os cidadãos devem dispor de condições, de como participar e de razões, além do porquê de participar.

Neste sentido, a Entrevistada (K) relata a importância do vínculo entre as instituições prestadoras de serviços públicos e os usuários atendidos para o desenvolvimento deste processo educativo que se constitui como possibilidade de formação de novos atores políticos protagonistas legitimamente representados capazes que expressar suas reais necessidades e de colocá-las na agenda política estatal, contribuindo para a ampliação da participação da população e a democratização das esferas públicas.

Diante do exposto, convém ressaltar que a perspectiva de institucionalização destes espaços enquanto esferas de participação nos processos de formulação, acompanhamento e controle das políticas sociais se contrapõe à reforma administrativa gerencial do Estado de tendência neoliberal, cuja dinâmica dos Conselhos é fomentada por uma lógica de controle das ações estatais, mas não se encontra adjunta à perspectiva emancipatória voltada à uma abertura democrática institucional à sociedade civil, que faz-se necessário a disponibilidade de informações e um processo de sensibilização e politização para a exigibilidade de direitos. Neste contexto, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu diversas diretrizes voltadas à garantia de um processo descentralizado e participativo no âmbito da gestão pública. No entanto, a partir dos anos de 1990, foi posto outro

modelo de Estado que aponta uma direção antagônica à ampliação da democracia participativa.

Outra questão suscitada dirigida aos entrevistados da pesquisa supracitada foi em relação à transparência das ações realizadas nos Conselhos. Assim, é de extrema relevância analisar a visibilidade social das deliberações tomadas nestes espaços, partindo-se do pressuposto de que a participação da sociedade civil no controle social é um mecanismo de inibir quaisquer irregularidades na aplicação dos recursos públicos.

Neste sentido, a publicidade das ações realizadas no âmbito dos Conselhos requer a disponibilização de conteúdos de natureza informativa para a divulgação de informações de interesse público tendo como base um acesso facilitado e linguagem simplificada, assegurando a observância do princípio da transparência na administração dos recursos públicos e o exercício do controle social. Conforme os entrevistados:

Existe publicidade, porque toda resolução é divulgada no jornal, todas as deliberações são divulgadas no jornal oficial do município, mas se todos fazem essa leitura é outra questão. Entrevistada (E).

Legalmente isso é exigido. Então, todas as deliberações do colegiado são tornadas públicas através das publicações oficiais e também no site da Rede Criança. E também as reuniões são abertas e possibilita o acesso às documentações, as atas das reuniões. Tudo o que acontece, o que é deliberado é de livre acesso. Entrevistado (I).

Tem visibilidade, até porque isso é exigido legalmente. Tudo o que é deliberado é de livre acesso para qualquer pessoa que quiser adquirir conhecimento. Entrevistada (F).

Falta muita publicidade, visibilidade. As decisões que são tomadas elas não chegam aos usuários, elas ficam centralizadas. Entrevistada (K).

Quem está no Conselho da Criança e do Adolescente muitas vezes não sabe o que o Conselho do idoso está fazendo, o Conselho do idoso por si não sabe muitas vezes o que o Conselho da Saúde faz. É necessário abrir um leque de conversação, principalmente os Conselhos cujos segmentos são transversais. Entrevistada (B).

A partir dos relatos dos sujeitos entrevistados verifica-se uma dissonância em relação à questão da transparência e visibilidade social das ações realizadas nos Conselhos Gestores mediante a disparidade revelada em suas respostas. No entanto, pode-se averiguar que a transparência afirmada pelos entrevistados se encontra mais direcionada aos procedimentos técnicos burocráticos, documentações e legislações utilizadas nos Conselhos do que as

deliberações tomadas por estes espaços enquanto uma devolutiva à população, tornando estas arenas mais suscetíveis ao controle da sociedade, ou seja, se constituindo como elemento que dificulta a predominância de práticas clientelistas e troca de favores nos processos decisórios.

Outro aspecto que se deve questionar é a efetividade desta publicidade declarada por alguns entrevistados, tendo em vista que são utilizados meios de comunicação cujo grande contingente da população não possui conhecimento e acesso, ou seja, o jornal impresso Diário Oficial. Além disso, não são todas as informações que são repassadas aos meios de comunicação, permitindo um centralismo na seleção dos conteúdos e dos meios de comunicação, cujas informações serão “divulgadas” produzindo uma desinformação em detrimento da transparência e da democratização destes espaços.

Quanto aos demais entrevistados, foi relatada a presença de uma publicidade escassa que retrata a dificuldade e a precariedade de divulgação das ações desenvolvidas pelos Conselhos, que se coloca como empecilho para a institucionalização dos Conselhos enquanto espaço coletivo e democrático aberto à sociedade civil, ao poder público e à esfera de socialização de propostas mediante a insuficiência visibilidade de suas práticas.

Diante desta problemática, entende-se que o exercício da cidadania está diretamente vinculado ao acesso à informação, uma vez que a informação se constitui como um bem social, sendo utilizada como meio de concretização dos ideais presentes numa sociedade democrática. Segundo Souza, Parrão, (2015, Pág. 6).

Portanto, a socialização das informações é fundamental para o exercício do protagonismo, mobilização e participação social, permitindo ao cidadão o desempenho de um papel ativo na sociedade democrática, possibilitando-lhe vislumbrar a realidade em que está inserido, o reconhecimento da condição em que se encontra, expressando suas insatisfações, lutas, reivindicações e problematizações de suas necessidades postas ao poder público. Assim, a informação se configura como instrumento de formação da consciência crítica na sociedade.

A informação é condição fundamental ao aprofundamento da democracia na sociedade contemporânea, como também é tida como instrumento de poder, portanto é necessária a criação de canais visando a socialização da informação por meio da ampla circulação e divulgação dos assuntos de interesse público aos cidadãos.

5.3.3 Defesa de Direitos e Representatividade

A categoria apresentada neste item tem por finalidade construir uma análise relativa às respostas advindas dos entrevistados acerca da representatividade dos interesses coletivos e a defesa de direitos nas esferas públicas dos Conselhos.

Para se ter uma melhor compreensão dos aspectos identificados nas entrevistas, retomaremos uma definição de representatividade nos dizeres de Paz, (2009, Pág. 26):

Trazendo esse conceito para os conselhos de políticas públicas, a representação supõe a escolha de organizações e de pessoas para exercerem um papel nos espaços públicos, dentro de determinados limites, com compromissos éticos e com uma determinada pauta e prática política. A primeira consequência dessa ideia é de que a representação não é da pessoa, mas de um segmento, isso significa que o representante não pode agir sozinho, ele está naquele espaço, escolhido por um grupo para representá-lo. Por essa razão deve defender o pensamento do grupo e prestar contas de seus atos. Um conselheiro é um representante de um segmento, e, portanto, deve ter legitimidade, representatividade, ou seja, uma base social e política a quem representa e que deve acompanhar e fiscalizar suas ações.

Diante disso, torna-se essencial a existência de vínculos representativos dos Conselheiros com a sua base, bem como o desenvolvimento de práticas de representação nas arenas dos Conselhos. No entanto, as legislações que regem os Conselhos tratam a questão da representatividade de modo genérico, prescrevendo apenas aspectos referentes ao processo de eleição e a nomeação dos conselheiros, assim há uma precariedade de mecanismos e referências balizadores da relação entre representantes e representados, ficando o exercício da representatividade submetido a "boa vontade" dos conselheiros.

Em primeira instância, questiona-se aos representantes da sociedade civil e do poder público quanto à existência de uma representatividade efetiva no âmbito dos Conselhos e como ela é desenvolvida. Assim, conforme os sujeitos entrevistados na pesquisa:

Eu acho que tem, mas precisaria ser mais ampliado, porque tem entidades que acompanham crianças, adolescentes, entidades que acompanham portadores de necessidades especiais, mas esta representatividade chega a todo mundo? Eu acho que isso é limitado ainda. Até que ponto esse segmento se faz presente, sobretudo na sociedade. Precisa ampliar, mas no meu entender a própria sociedade precisa avançar na consciência da sua participação nas políticas públicas. Entrevistado (I).

Como a representação que está nos Conselhos é das entidades, elas levam as questões dos usuários, as necessidades, o que precisa, o que falta, como é que caminha. Entrevistada (H).

Sim, há representatividade. As demandas são conhecidas através da troca de informações nas reuniões e com isso vamos conhecendo a realidade de cada entidade, a realidade dos serviços oferecidos no município. Entrevistada (N).

Os relatos dos sujeitos entrevistados retratam a visão de particularidade das entidades sociais, bem com a identificação destas instituições como locus de representação dos segmentos que atendem. No entanto, esta representatividade é vertical tendo em vista a ausência de processos participativos e democráticos nas organizações sociais capazes de garantir à autonomia do usuário na manifestação de suas necessidades a partir da sua própria vivência, visto que o usuário não é concebido como participante de construção e qualificação do processo representativo nos Conselhos. Desse modo, as entidades sociais não são situadas como canais suscetíveis à promoção da visibilidade social e à política das necessidades sociais nas arenas públicas. Assim, parte-se da estrutura institucional e da sua capacidade ou incapacidade de atendimento às demandas postas ao contexto da organização para a expressão dos “interesses coletivos”. Desta forma, a representatividade das necessidades sociais nos espaços dos Conselhos se encontra condicionada ao particularismo das ONGs e seus interesses. Nesta perspectiva, alguns entrevistados fazem apontamentos sobre a necessidade de representação do usuário nos Conselhos:

A representatividade tem que ser revista, tem setores que mereciam representação e que não estão nos Conselhos. A representatividade é igualitária em termos numéricos, agora em termos de qualidade não tem como nós avaliarmos. Entrevistado (E).

A representatividade está aquém da necessidade, porque quando você vai discutir a Política do Idoso, quem vai dizer sobre a Política do Idoso são eles. Quando você vai para um grupo onde tem pessoas representando o idoso, não é sempre que é a fala do idoso que vai ser reproduzida, porque o idoso não é o protagonista, naquele momento não é ele que está usando esse papel, ele está sendo coadjuvante. Entretanto, quem vai falar dos direitos violados do idoso, quem vai estar sentindo na pele é ele, por mais que eu conheça a realidade daquela demanda eu não vou conseguir ser fiel naquilo que ele está me passando. Entrevistada (B).

A nossa leitura do que o usuário precisa às vezes é insuficiente. Entrevistada (K).

Mediante as declarações dos usuários observa-se que a representação ocupada pelas ONGs é insuficiente na expressão legítima dos interesses da sociedade civil. Perante esta ponderação, evidencia-se a necessidade da constituição de espaços voltados à mobilização dos cidadãos usuários para a participação dos Conselhos e demais espaços públicos de democratização da gestão das políticas sociais.

Lógico que o poder público tem seus interesses, mas a sociedade civil também tem os seus. No entanto, o interesse maior é a garantia de direitos. Entrevistada (F).

Nós temos uma parceria com o movimento dos surdos aqui no município, eles não fazem parte da composição do Conselho, mas têm grande articulação, então fazemos ações conjuntas, possuímos uma relação bem estreita. Quando ele traz para o todo, divide com o todo, é uma experiência bacana. Entrevistada (P).

Quando você está em um Conselho, você tem assento em um Conselho, ou seja, você representa um segmento, você tem que minimamente reproduzir aquela discussão para o segmento (...). Quando eu saio da reunião, eu tenho que reunir com o segmento e dizer: Eu tenho assento no Conselho do Idoso, espaço onde nós discutimos isto, o que é que vocês pensam sobre isso, o que dá para mudar, o que vocês querem que nós levemos para a discussão, você tem que ter esse feedback. Eu não posso ir lá e representar a entidade, eu não represento a entidade, eu represento o segmento, as pessoas que são atendidas dentro de uma entidade. Eu não posso responder por mim e isso falta muito, as pessoas perdem a identidade. Entrevistada (B).

A partir das falas dos entrevistados evidencia-se uma discrepância nas respostas relatadas. No entanto, há um consenso de grande parte dos conselheiros entrevistados de que a representação dos interesses da sociedade civil nas arenas dos Conselhos ainda é deficitária e precária em relação à totalidade mediante o distanciamento dos conselheiros com as bases que os elegeram.

A representatividade se constitui como capacidade de influenciar no processo decisório, requisitando a apropriação e o conhecimento de informações, opiniões, argumentos oriundos da população usuária que instrumentalizam e conferem legitimidade na defesa de direitos exercidos pelos conselheiros, qualificando sua intervenção nos Conselhos, possibilitando a constituição de novos direitos e a superação dos limites da lógica burocrática e administrativa prevalecente.

Nesta perspectiva, requer-se a existência de uma razão comunicativa e de diálogo dos representantes eleitos e suas bases, bem como a capacidade dos

conselheiros se situarem na sociedade e nos espaços dos Conselhos enquanto força política nas instâncias de decisões.

Além disso, faz-se necessária a ampliação e a qualificação da participação destes sujeitos nos Conselhos, possibilitando o reconhecimento de sua atuação nestes espaços a fim de se desenvolver uma prática mais efetiva, propositiva e interventiva.

O debate acerca das reivindicações e necessidades sociais é delegado aos representantes membros dos Conselhos. No entanto, se coloca como indispensável o envolvimento da sociedade civil nestas instâncias para a defesa de seus interesses e direitos para além da representação das ONGs, tendo em vista que são os usuários que vivenciam um contexto de necessidades sociais.

Perante a isto, o exercício da representação desempenhado pelas entidades sociais pode ser reduzido e especificado ao conjunto de pessoas atendidas pelo serviço executado nestas instituições, colocando em risco os interesses da coletividade.

A representação pressupõe o conhecimento das necessidades e demandas da população e ainda deve contemplar uma interlocução e articulação entre o representante e sua base representada, de modo a assegurar a defesa dos interesses da população que se encontra excluída destes espaços políticos decisórios.

Mediante a pluralidade de ideias, concepções e opiniões existentes nos Conselhos, pois estes são configurados como espaços permeados por tensões, negociações e disputa de interesses diversos, os representantes podem reproduzir a defesa de interesses privados e corporativos no direcionamento dos recursos orçamentários e não os interesses coletivos. Esta discussão pode ser observada na fala dos entrevistados:

Onde mexe com dinheiro sempre existem interesses diversos, mas há um estudo, levantamento e um diálogo com as pessoas envolvidas. Eu acho que infelizmente é a cultura da ação política desse país, mas de algum lado a existência dos Conselhos é a forma de buscar o equilíbrio. Entrevistado (I).

É óbvio que os interesses privados influenciam no direcionamento dos recursos orçamentários, agora vai da composição do Conselho o que vai ser de benefício da população. Entrevistada (K).

Neste diapasão, deve-se considerar que a representação não é pessoal e individual, mas de um segmento social, ou seja, o representante foi eleito

por um grupo para representá-lo, para defendê-lo em seus interesses e prestar contas de seus atos.

Outra questão que pode ser observada é a ausência dos usuários enquanto representantes da sociedade civil no processo de gestão das políticas sociais. Conseqüentemente, o espaço dos Conselhos se encontra ocupado por representações de entidades sociais do campo de prestação de serviços públicos, fenômeno que tem obstruído o enfrentamento da ausência da representação dos usuários nas arenas públicas dos Conselhos.

São inúmeras as causas do baixo nível de representatividade exercida nos Conselhos, como o distanciamento do representante de suas bases, a primazia da mesa diretora na definição da pauta de deliberações a ser discutida nos Conselhos, a identificação dos conselheiros como membro técnico e administrativo devido ao processo de burocratização destas esferas, submissão frente ao Estado, desenho institucional hierárquico, excludente, centralizador e autoritário, dentre outras que impossibilitam as constituições dos Conselhos enquanto canais de expressão dos interesses dos setores da sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objeto a participação social e a representatividade da sociedade civil na gestão das políticas públicas nas esferas públicas dos Conselhos Gestores Municipais de Presidente Prudente. Especificamente foram designados para a construção desta pesquisa o Conselho Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal do Idoso, o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência e o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente.

Esta pesquisa foi materializada por meio de construções teóricas e da pesquisa de campo, elementos que possibilitaram a realização de uma análise crítica sobre o objeto de estudo proposto. Desta forma, visando assegurar a cientificidade da produção, foram realizadas pesquisas bibliográficas, documentais e eletrônicas que propiciaram um embasamento teórico sobre as temáticas discutidas neste estudo, bem como a aproximação e a apreensão de aspectos da realidade perpassando a conjuntura política, econômica, social e cultural contemporânea e também seus aspectos históricos.

No decorrer deste estudo observamos a trajetória histórica da democracia, destacando o processo de transição democrática brasileira e a democracia contemporânea, evidenciando que, embora a conquista da democracia contemporânea foi feita por meio das lutas sociais da classe trabalhadora, é relevante destacar que ainda prevalece a existência de uma democracia restrita, em que ocorre a exclusão da população das decisões políticas.

No mesmo capítulo percebeu-se que a democracia participativa é um instrumento que permite a participação direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, do controle social e da fiscalização da sociedade civil sobre a gestão pública. Todavia, ocorre um distanciamento dos indivíduos desses espaços, que é ocasionado por alguns fatores como uma cultura política antidemocrática e o desconhecimento dos mecanismos de participação.

No entanto, com a institucionalização da participação da sociedade civil na gestão pública e a descentralização político-administrativa, ambas consagradas pela Constituição Federal de 1988, há uma possibilidade real de transformação da relação entre Estado e sociedade civil, no que se refere à partilha do poder e à

democratização da gestão pública. Entretanto, com a Reforma do Estado, há um chamamento da sociedade civil à execução das responsabilidades do Estado, sendo necessário formar uma participação, baseada em uma consciência crítica, a fim de legitimar o protagonismo social e romper com a centralidade e verticalidade da relação entre poder público e sociedade civil.

Além dessas questões apresentadas até aqui, construiu-se teoricamente, o controle social e a participação social como meio de democratizar a gestão das políticas públicas. Nesse sentido, apresentamos o conceito de controle social e como esse tipo de controle no Sistema Único de Assistência Social é colocado como um dos eixos estruturantes e necessários para favorecer a autonomia dos usuários e romper com a subalternidade.

Outra categoria fundamental é a participação social, que foi abordada sob várias concepções. No entanto, centralizou-se a discussão a respeito da participação social aliada a um mecanismo de controle social e fundamental no que se refere ao processamento das demandas sociais.

Vale ressaltar que a participação social depende de duas condições para ser concretizada: do interesse individual do cidadão e da garantia das condições para viabilizar a sua efetivação, posto que são necessários os mecanismos que assegurem a participação social nas políticas públicas, como a compreensão das informações e o funcionamento do processo decisório.

Nessa perspectiva, o processo de participação da sociedade civil não é imediato, mas é um aprendizado que envolve tempo, recursos e condições igualitárias para ser efetivada e assim, através dela, é possível promover mudanças sociais profundas, dando aos cidadãos a capacidade de construção de uma nova ordem social.

Contudo, no contexto da Reforma do Estado, há uma confluência perversa de significados e concepções, uma vez que a participação social pelo viés neoliberal passa a ser despida de seu significado coletivo e político, deslocando-se para o campo da moral, através das ideias de solidariedade e voluntariado.

Dessa forma, esses aspectos citados geram desafios para a efetivação do projeto participativo democratizante direcionado para a construção de uma nova sociabilidade, pautada na ampliação dos direitos sociais.

Entrementes, por meio do conhecimento teórico produzido, têm-se, em aberto, diversas questões sobre efetividade, legitimidade, representatividade e o

princípio da paridade no âmbito dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em razão de que essas instâncias foram criadas para viabilizar a participação dos usuários. À vista disso, tornou-se imprescindível analisar as categorias que estão intrinsecamente ligadas ao exercício da participação popular.

Diante disso, foi identificada a necessidade de realização de uma pesquisa de campo nos espaços dos Conselhos supracitados com o objetivo de confirmar e/ou negar as hipóteses apresentadas no princípio deste trabalho, bem como as problematizações teóricas elaboradas no corpo da construção deste estudo.

A primeira hipótese deste estudo refere-se aos desafios existentes nos Conselhos Gestores Municipais na garantia da participação política dos usuários, elencando impasses internos e externos às esferas dos Conselhos.

Os internos são relativos à burocratização destes espaços públicos de deliberação, à ausência de socialização de informações sobre os rumos e pactuações de determinada política social, às práticas comunicacionais formais e técnicas adotadas, ao desconhecimento da população em relação aos conselhos devido a não divulgação, circulação nos meios midiáticos de maior acesso à população sobre a sua existência. As reuniões dos Conselhos são realizadas em horários desfavoráveis para grande parte da população usuária e ainda se tem a substituição da representatividade dos usuários pelas entidades não governamentais.

No que concerne aos impasses externos, foram constatadas outras problemáticas relativas à ausência de uma cultura política e o predomínio de uma lógica individualista e de subalternidade na sociedade civil que refletem na inexistência de pertencimento à uma identidade coletiva, acentuando o distanciamento do cidadão ao espaço público dos Conselhos.

Por meio da pesquisa de campo realizada comprovou-se a hipótese afirmada acima mediante os desafios existentes nos Conselhos supracitados em relação à garantia da participação social. Partindo-se do pressuposto de que a participação precisa ser construída, alavancar o protagonismo de diferentes atores sociais em prol dos interesses coletivos da população se configura como um árduo desafio que se baseia em um esforço para a construção do Conselho enquanto espaço plural e democrático, trazendo como necessidade pensar em novas práticas

de articulação com a Sociedade Civil voltadas à preparação e à sensibilização para o processo de participação.

Outra hipótese levantada foi a de que não existe visibilidade social e publicidade das ações desenvolvidas pelos Conselhos, tendo em vista que as reuniões realizadas são divulgadas em meios de comunicação não muito acessados pelas classes populares, gerando um espaço vazio de representação dos usuários e de suas variadas formas de organização: movimentos sociais, associações de moradores, entre outros.

Diante desta suposição, foi possível constatar, por meio dos resultados da pesquisa deste estudo, que a visibilidade social das ações realizadas pelos Conselhos ainda é exígua, insuficiente e meramente formal. Existe a divulgação de informações, mas a sua qualidade é deficitária e inexpressiva. Não é conferida uma relevância à comunicação e divulgação de informações enquanto instrumento de formação e fortalecimento da cidadania.

Prosseguindo, foi questionado se as experiências conselhistas contribuem para a democratização da gestão das Políticas Sociais, cuja hipótese levantada ao presente questionamento foi a de que a pouca representatividade diante da prevalência de interesses privados e corporativos, ausência de processos de capacitação e a falta de entendimento sobre as competências do conselho no que tange aos conselheiros limitam o potencial destas esferas públicas na democratização da gestão das políticas sociais.

O estudo teórico elaborado neste trabalho e a pesquisa de campo realizada trouxeram elementos que ratificam esta hipótese, tendo em vista a centralização da mesa diretora formada pelos representantes do poder público nos processos deliberativos, sendo mínimo o conhecimento dos representantes da sociedade civil sobre o exercício de tomada de decisão e de suas atribuições nos Conselhos. Ainda pode-se observar a prevalência de uma representatividade circunscrita às ONGs. Diante disso, a identidade e a efetividade democrática dos Conselhos ficam comprometidas.

Por fim, a última hipótese diz respeito à falta de interlocução entre a sociedade civil e o Estado, tendo em vista a precária representatividade da sociedade civil, impossibilitando a construção dos Conselhos enquanto esferas públicas de afirmação, conquista e defesa de direitos.

Foi possível constatar, mediante a construção do presente trabalho, que a atuação dos Conselhos supracitados se encontra mais voltada à atribuição de fiscalização do que a incorporação das necessidades sociais coletivas na agenda pública do Estado. E ainda, quando estas são devidamente situadas, o seu atendimento via políticas públicas é determinado pelo poder executivo municipal, demonstrando uma frágil capacidade de pressão sobre as estruturas políticas do Estado. Foi possível, ainda, observar o distanciamento dos representantes da sociedade civil de suas bases e a inexistência de um processo de diálogo, conhecimento das necessidades vivenciadas pelos segmentos sociais, troca de informações e devolutivas quanto às deliberações tomadas nos Conselhos.

Assim, podemos constatar que as hipóteses inicialmente levantadas foram confirmadas mediante a construção teórica e os apontamentos advindos da pesquisa de campo perante os relatos dos conselheiros que contribuíram para a elaboração deste estudo.

Os aspectos aqui expostos constituem uma síntese das reflexões críticas do estudo empreendido sobre as experiências dos Conselhos no caminho da democratização da gestão das Políticas Públicas. Em face disso, elaboraram-se proposições que serão expressas logo abaixo no sentido de vislumbrar novas possibilidades voltadas ao estímulo e ao fortalecimento da participação social, além da garantia do protagonismo dos usuários das políticas sociais.

Destaca-se que é de suma importância a implantação de mecanismos que possibilitem o envolvimento da população com as questões abordadas nos Conselhos, tendo como norte a ampliação do exercício da cidadania da população usuária por meio da socialização de informações e do acesso ao conhecimento sobre os direitos, bem como sua defesa. Para tanto, se propõe a construção de espaços que desenvolvam uma articulação com os Conselhos. Neste contexto os serviços públicos instalados nos territórios apresentam um conjunto de contribuições na demarcação destes espaços voltados à democratização da gestão das políticas públicas. Dentre estes, estão as Estratégias de Saúde da Família, as Organizações Não Governamentais, bem como as Associações de Moradores do Bairro, Centros Comunitários, dentre outros, cuja possibilidade reside em torno da publicização das informações sobre a gestão da política social da qual são integrantes.

Contudo, nesta proposta, o Centro de Referência de Assistência Social abrange uma centralidade mediante o desenvolvimento do trabalho social

direcionado às famílias usuárias e executado por meio do Serviço de Proteção e Atendimento à Família, cuja atuação direcionada por uma perspectiva emancipatória de comunicação e defesa de direitos, fortalecimento dos vínculos de sociabilidade e do sentimento de pertencimento social, pode promover a sensibilização dos usuários e estimular a organização de lutas coletivas e processos reivindicatórios.

No interior dos espaços situados acima, coloca-se como indispensável assegurar o acesso às informações sobre os rumos das políticas públicas por meio de materiais de cunho pedagógico para viabilizar a divulgação das práticas desenvolvidas pelos Conselhos para o alcance do aceite social. Além disso, coloca-se como necessário a criação de canais de comunicação que possibilitem o diálogo, a explanação de ideias e propostas.

Desse modo, é situada a necessidade de articulação dos Conselhos e diversos espaços públicos que permitam a construção de uma cultura de participação e de construção de direitos no seio da sociedade civil, capaz de gerar o debate entre movimentos sociais, organizações, grupos, associações de moradores de bairro e diversos atores da sociedade civil.

Neste diapasão se apresenta como possibilidade o desenvolvimento de um processo de Educação Popular direcionado à defesa de direitos, à consolidação do acesso à informação e ao conhecimento dos cidadãos sobre seus direitos, de problematizações das necessidades sociais na seara dos direitos sociais, mobilizações, através da articulação e formação de alianças dos Conselhos e as instituições prestadoras de serviços públicos existentes nos territórios que possuem contato direto com os usuários e se constituem como referência de determinada política social nos territórios, favorecendo a construção de esferas públicas democráticas e participativas e contribuindo para o fortalecimento do exercício da cidadania e a construção de um processo participativo nas arenas públicas.

Tendo como norte um processo de construção democrática no âmbito dos Conselhos é fundamental a existência de uma participação crítica e ativa dos setores da Sociedade Civil para defesa dos interesses coletivos, buscando a superação de sua função meramente avaliadora das ações do poder executivo e das ONGs e o esvaziamento do sentido político peculiar destas arenas públicas. Além disso, a representação dos usuários deve ser garantida na composição dos Conselhos enquanto Sociedade Civil, contrapondo-se à ocupação deste espaço que

é de direito deste segmento pela numerosa presença das entidades sociais nos Conselhos.

Outro aspecto a ser salientado é a necessidade de um processo de formação continuada, visando ampliar o conhecimento dos conselheiros sobre a gestão das políticas sociais, bem como sua compreensão sobre o exercício da representatividade no contexto dos Conselhos.

Por fim, concluímos que há um extenso caminho a ser trilhado pelos Conselhos Gestores Municipais no campo da democratização das políticas públicas por meio da viabilização da participação da sociedade civil e pelo viés de uma representatividade qualitativa e legitimada socialmente voltada à defesa intransigente dos direitos sociais da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

ALVES, Jolinda de Moraes. ALMEIDA, Denise Maria Fank de. **Participação e Controle Social: A Experiência do Conselho Municipal de Assistência Social De Londrina/PR**. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Alves_8.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2015.

BARROS, Aidil Jesus da Silveira. LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos da Metodologia científica**. 3ªed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, 6. ed. Editora Paz e Terra. 1997. Disponível em: <<http://www.libertarianismo.org/livros/nbofdd.pdf>>. Acesso em 15 de abril de 2016.

BRASIL. CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social. **Conferências Nacionais**. Disponível em: <<https://blogcnas.org/>>. Acesso em 15 de julho de 2015.
CONANDA. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**.

_____ CONANDA. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselhos de Direitos Temáticos**. Disponível em:
<<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/3/crianca/conferencias.htm>>. Acesso em 15 de julho de 2015.

_____ **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/144-conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente/280-conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>>.
Acesso em 2 de setembro, 2016.

_____ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Relatório Crítico do I Seminário Nacional de Controle Social**. Brasília/DF. 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2009/i-seminario-nacional-de-controle-social-1/arquivos/relatoriocritico.pdf>>. Acesso em 15 de julho de 2015.

_____ I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Acessibilidade: Você também tem compromisso**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/conferenciasdh/4a-conferencia-nacional-dos->

direitos-da-pessoa-com-deficiencia/documentos/anais-da-1a-cndpd>. Acesso em 15 de julho de 2016.

-----CGU - Controladoria Geral da União. Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. **Coleção Olho Vivo. Brasília, 2012.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controlesocial/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em 28 de março de 2016.

_____Ministério do Desenvolvimento Social. **Norma operacional básica do sistema único de assistência social.** Brasília, 2005.

_____Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a Adequação da Lei de Criação dos Conselhos às Normativas Vigentes e ao Exercício do Controle Social no SUAS.** Disponível em: <<http://www.portalinclusivo.ce.gov.br/phocadownload/cartilhasdeficiente/orientacoesaosconselhosdeassistenciasocial.pdf>>. Acesso em 21 de maio de 2016.

_____Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.** 2012. Disponível em: <<http://edesp.sp.gov.br/edesp2014/wp-content/uploads/2014/06/NOB-SUAS-2012.pdf>>. Acesso em 5 de agosto de 2016.

_____Planalto. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Política Nacional de Participação Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em 4 de setembro de 2016.

_____Planalto. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em 2 de setembro de 2016.

_____Secretaria de Direitos Humanos. **I CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS DO IDOSO: CONSTRUINDO A REDE NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DA PESSOA IDOSA.** Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-do-Idoso-CNDI/conferencias/1a-conferencia/3-texto-base-i_-cndpi-renadi-2006>. Acesso em 20 de julho de 2016.

_____Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos à Pessoa com Deficiência. **Texto Base e Orientações Gerais.** Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade/iv-conferencia-nacional>>. Acesso em 15 de julho de 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001: monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública.** Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. 364 p.

BRAVO, Maria Inês Souza. PEREIRA, Potyara, Amazoneida Pereira. **Política Social e Democracia.** Rio de Janeiro. Editora Cortez. 2012.

CASTRO. Alda Maria Duarte Araújo. **A descentralização como componente da gestão educacional.** Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/08.pdf>. Acesso em 4 de setembro de 2016. MIOTO, Regina Célia. **Família, trabalho com famílias e**

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia.** São Paulo, 13. ed. Editora Ática. 2003.

CICONELLO, Alexandre. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil.** Disponível em: <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>>. Acesso em 15 de julho de 2015.

CLACINO, L.M. **A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde de Sergipe.** Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais. 47p. 2010. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/monografias/Luciene%20Monteiro%20Clacino.pdf>>. Acesso em 28 de março de 2016.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa.** Revista Política e Sociedade. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>>. Acesso em 15 de abril de 2016.

_____. Evelina. **Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal.** Revista Rio de Janeiro, 15. ed. 2005. Disponível em: <http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_15/15_dossie_EvelinaDagnino.pdf>. Acesso em 2 de setembro de 2016.

_____. Evelina. TABAGIBA, Luciana. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** 2002. Editora Paz e Terra. São Paulo.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. MONTAÑO, Carlos. **Estado, Classe e Movimento Social.** 3. ed. São Paulo, Editora Cortez. 2011.

_____ Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia: Um debate necessário.** Ed. São Paulo, Editora Cortez. 2007.

_____ Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário.** São Paulo. Editora Cortez. 2007.

_____ Maria Lúcia. SUGUIHIRO, Vera Lúcia. FILHO, Rodrigo de Souza. **O Conselho Municipal dos Direitos da Criança enquanto espaço público e a superação da cultura política antidemocrática: limites e possibilidades.** In: Conselhos dos Direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente. Organizadores Rodrigo de Souza Filho, Benedito Rodrigues dos Santos e Maria Lúcia Duriguetto. Juiz de Fora. UFJF. 2011.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle Social Versus Transparência Pública: Uma Questão de Cidadania.** Disponível em: <http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/controlesocialxtransparencia.PDF>. Acesso em 15 de julho de 2015.

FAQUIN, Evelyn Secco. **SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL:** perspectivas de coordenadoras dos centros de referência da assistência social do município de Londrina/PR. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/MPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/SISTEMA_UNICO_DE_ASSISTENCIA_SOCIAL_E_O_CONTROLE_SOCIAL_PERSPECTIVAS_DE_COORDENAD.pdf. Acesso em 25 de março, 2016.

FILHO, Rodrigo de Souza. Santos, Benedito Rodrigues dos. DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Conselhos dos direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente.** Editora UFJF.2012.

GERSCHMAN, Sílvia. JÚNIOR, José Patrício Bispo. **Legitimidade da representação em instâncias de participação social: o caso do Conselho Estadual de Saúde da Bahia, Brasil.** 2015. Rio de Janeiro. In: Scielo Caderno de Saúde Pública. Disponível em: <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt&pid=S0102-311X2015000100183>. Acesso em 4 de setembro de 2016.

GIL, Antonio, Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6ºed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.**4. ed. São Paulo. Editora Cortez. 2011.

LEÃO, Walquiria, PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania**. 2014. Editora Unesp. 2. ed. São Paulo.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo**. 2008. Salvador. Scielo. Caderno CRH, v. 21. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007>. Acesso em 4 de setembro de 2016.

_____. Lígia Helena Hahn. **Possibilidade e Limites da Democracia Deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. In: Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: UNICAMP, 2002, p. 216. Disponível em: <<file:///C:/Users/pc/Downloads/L%C3%BCchmannLigiaHelenaHahn.PDF>>. Acesso em 26 de março de 2016.

MAGALHÃES, Leila Maria Holanda. **Os desafios do controle social no âmbito do Conselho Estadual de Assistência Social de Roraima**. 2010. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/arquivos/monografias/Leila%20Maria%20Holanda%20de%20Magalhaes.pdf>>. Acesso em 4 de setembro de 2016.

MALAFAIA, Fernando César Benevenuto. **Controle Social e Controle Externo Podem Interagir? Avaliação as Práticas do Tce-To no Estímulo à Participação Cidadã**. Disponível em: <<Http://Bibliotecadigital.Fgv.Br/Dspace/Bitstream/Handle/10438/10184/1422898.Pdf?Sequence=1>>. Acesso em 15 de julho de 2015.

MARTINS, Maria Lucimar Pereira. SCHIBELSKY, Simoni Michele. PAULILO, Maria Ângela Silveira. RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. **O Exercício da Participação Popular e o Controle Social: Um Estudo a Partir das Pré-Conferências Municipais de Assistência Social de Londrina**. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/marialucimar.pdf>>. Acesso em 15 de julho de 2015.

MORONI, José Antônio. **Formatos e processos de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social**. Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/Textos_paraVII_Conferencia_Nacional2.pdf>. Acesso em 4 de setembro de 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). DESLANDES, Suely Ferreira. GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 29 ed. Petrópolis RJ: Vozes, 2001.

_____. Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MONTAÑO, Carlos. **O canto da sereia: Crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro setor”**. São Paulo, Cortez, 2014.

_____. Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao Padrão Emergente de intervenção social**. São Paulo, 2.ed. Cortez, 2003.

PARRÃO, Juliene Aglio, SOUZA, Maria Danielly Franchini de. **Interface entre a Defensoria Pública e o CRAS: A Socialização da Informação como Prerrogativa Inerente ao Exercício da Cidadania**.

PENNA, CAMILA. **Democracia e participação política: problematizando conceitos e categorias na análise das democracias latino-americanas**. Revista Mediações, Londrina, v. 15, nº 2. 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/8226>>. Acesso em 15 de abril de 2016.

PIEROBON, Flávio. **A CIDADANIA E O CIDADÃO NO CONTRATO**. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/243/240>. Acesso em 15 de julho, 2016.

PONTES; Sandra Soares de. **Conselhos de Políticas Públicas: Contribuindo para a Democracia no Brasil**. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TghYdimEC24J:www.mp.ma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_infancia_juventude/dout_rina/doutConsPoliticaPublicas.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 22 de março de 2016.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil**. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 03. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS. 2000. Disponível em: <http://www.sbfpa.org.br/fnepas/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf>. Acesso em 2 de setembro, 2016.

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

_____. Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**. São Paulo. Editora Cortez, 6. ed.2011.

____Raquel. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1998.

ROCHA, Roberto. **A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil**. Revista Pós Ciências Sociais. v. 1 nº 11. São Luis/MA, 2009. Disponível em: <http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114>. Acesso em 4 de setembro de 2016.

SANTANA, Eline Peixoto; SILVA, Jéssica Aparecida dos Santos; SILVA, Valdianara Souza da. **Histórico da Política de Assistência Social: Uma construção Lenta e Desafiante no Âmbito das Benesses ao Campo dos Direitos Sociais**. 2013. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo8-direitosepoliticaspUBLICAS/pdf/historicodapoliticadeassistenciasocial.pdf>>. Acesso em 26 de março, 2016.

SCHEVISBISKI, Renata S. **Os Conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública brasileira**. Sem ano. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/sepech/sepech08/arqtxt/resumos-anais/RenataSchevisbiski.pdf>>. Acesso em 28 de março, 2016.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”: Mistificação dos direitos sociais e da cidadania**. 2008. São Paulo. Editora Cortez.

SILVA, V. R. et al. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7 nº 2. 2008. Acesso em 28 de março de 2016.

SOUZA, Clovis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Da Inclusão ao Insulamento: Uma Análise Sobre O Potencial Inclusivo De Conselhos Nacionais**. In: Simpósio Nacional Sobre Democracia e Desigualdades, 2012, Brasília: Universidade de Brasília, 2012. p. 01-20. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfsconselhos/souza_clovis_lima_paula_da_inclusao_ao_insulamento_analise_potencial_inclusivo_conselhos_nacionais.pdf>. Acesso em 25 de março, 2016.

SOUZA, Vanessa Aparecida de. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Participação**. Sem ano. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2004/POP/2004_POP159.pdf>. Acesso em 28 de março, 2016.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas.** Serviço Social em Revista. LONDRINA, v. 13, nº 1. 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/download/8425/9096>>. Acesso em 4 de setembro, 2016.

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Cartilha de Orientações sobre Controle Interno-TCE-MG.** Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Control%20Interno.pdf>. Acesso em 15 de julho, 2015.

VALLA, Vitor Vincent. ASSIS, M. & CARVALHO, M., 1993. **Participação Popular e os Serviços de Saúde: O Controle Social como Exercício da Cidadania.** Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz.

_____. Vitor Vincent. **Sobre participação popular: uma questão de perspectiva.** In: Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro. 1998. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/csp/v14s2/1322.pdf> > Acesso em: VIEIRA, Valdo. **Democracia e Política Social.** 1992. São Paulo. Editora Cortez. v. 49.

ANEXOS

Conselheiros

Nome Completo:

- 1- Qual a sua idade?
- 2- Qual a sua escolaridade?
- 3- Qual a sua formação?
- 4- Qual área você atua?
- 5- O que te motivou a ser integrado na composição dos Conselhos?
- 6- Na sua opinião qual é a importância dos Conselhos?
- 7- Qual a sua atribuição enquanto representante dos usuários da Política referente ao Conselho?
- 8- Na sua opinião o Conselho possui uma natureza deliberativa efetiva? As decisões pactuadas nas reuniões e nas conferências são efetivamente implantadas? Caso não justifique.
- 9- Há conflito e divergências em relação ao direcionamento e aplicação dos recursos orçamentários?
- 10- Na sua opinião há representatividade dos interesses coletivos nos Conselhos? De que forma se dá o conhecimento das demandas, da realidade dos usuários e de seus interesses?
- 11- Na sua opinião os interesses privados e corporativos influenciam o direcionamento dos recursos orçamentários?

- 12-Quais são os desafios existentes na efetivação da sua participação enquanto membro do Conselho?
- 13-Há paridade efetiva e de condições igualitárias entre os representantes governamentais e os advindos da sociedade civil? (Questão dirigida aos representantes da sociedade civil)
- 14-Há visibilidade social e publicidade de informações das decisões tomadas nos Conselhos Gestores Municipais a todos os sujeitos implicados? (Devolutiva, retorno, feedback das decisões tomadas aos usuários da política).
- 15-Houve participação em qualificações e capacitações para o desempenho desta função? Caso não, na sua opinião há necessidade?
- 16-Por quais motivos e fatores ainda existe o desconhecimento da população em relação aos Conselhos?
- 17-Qual é a relação estabelecida pelo Conselho e os movimentos sociais?

Presidente

Nome Completo:

- 1- Qual a sua idade?
- 2- Qual a sua escolaridade?
- 3- Qual a sua formação?
- 4- Há quanto tempo atua na área?
- 5- O que te motivou a ser integrado na composição dos Conselhos?

- 6- Quais ações o Conselho referido desenvolve?
- 7- Como se dá a organização das reuniões?
- 8- Qual a periodicidade das reuniões realizadas?
- 9- Como é realizada a divulgação das reuniões, das conferências e fóruns para que a informação seja recebida pelo usuário?
- 10-O horário de realização das reuniões é favorável e possibilita a participação dos representantes da sociedade civil enquanto usuários?
- 11-Como é realizada a pactuação e negociação das ações e deliberações públicas na construção de mediações políticas tendo como direção o atendimento das demandas sociais em defesa dos direitos sociais?
- 12-Na sua opinião a transmissão de informações públicas aos cidadãos é realizada por meio de uma linguagem acessível nas reuniões, prestações de contas, fóruns e conferências?
- 13-Na sua opinião há representatividade dos interesses coletivos nos Conselhos? De que forma se dá o conhecimento das demandas, da realidade dos usuários e de seus interesses?
- 14-Houve qualificações e capacitações direcionadas à atuação, função, deveres e atribuições dos Conselheiros? Caso não, na sua opinião há necessidade?
- 15-Há visibilidade social e publicidade de informações das decisões tomadas nos Conselhos Gestores Municipais a todos os sujeitos implicados?

16-Segundo sua compreensão quais são os desafios existentes nos Conselhos Gestores Municipais na garantia da participação política dos usuários representantes da sociedade civil nos processos decisórios?

17- Qual é a relação estabelecida pelo Conselho e os movimentos sociais?