



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARIA LUIZA DO CARMO ALMEIDA

**O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE
VOLTA REDONDA E O SEU PAPEL COMO INSTÂNCIA DE
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

Volta Redonda
2015

MARIA LUIZA DO CARMO ALMEIDA

**O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE
VOLTA REDONDA E O SEU PAPEL COMO INSTÂNCIA DE
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública, modalidade presencial, do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientação: Prof. Carlos Frederico B. Kraemer

Volta Redonda
2015

TERMO DE APROVAÇÃO

MARIA LUIZA DO CARMO ALMEIDA

**O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE
VOLTA REDONDA E O SEU PAPEL COMO INSTÂNCIA DE
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

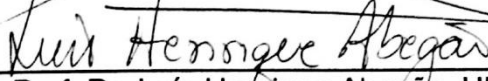
Monografia aprovada pela Banca Examinadora do Curso de Administração Pública
Universidade Federal Fluminense – UFF.

Volta Redonda, 16 de Julho de 2015.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Ms. Carlos Frederico Bom Kraemer, UFF


Prof. Dr. Julio Cesar Andrade de Abreu, UFF


Prof. Dr. Luis Henrique Abegão, UFF

À Minha família e amigos que me apoiaram durante essa jornada e a todos os cidadãos que trabalham para construir um país mais democrático.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao grande Deus criador do universo por me conceder o dom da vida e por me possibilitar mais essa vitória.

Agradeço a meu pai Luiz Carlos por sempre me ensinar o valor e a importância do conhecimento e do estudo e por trabalhar arduamente para que tivéssemos recursos suficientes para estar na escola e conseqüentemente na graduação.

Agradeço a minha mãe Vera por me apoiar incondicionalmente em todos os aspectos de minha vida, em especial, em minha vida acadêmica e aturar meus momentos de ira e estresse durante essa jornada, sempre com muito carinho e paciência.

Agradeço a minha irmã Mariana, companheira de ventre e de jornada, por todo apoio, paciência e por sempre tornar os momentos difíceis da vida acadêmica mais agradáveis.

Ao professor Carlos Frederico B. Kraemer por ter aceitado ser meu orientador e por me guiar na realização desse trabalho.

Ao meu amigo de graduação Alex Costa por sua amizade, paciência e pelo suporte na realização deste trabalho.

As minhas amigas de graduação Isabelle Vieira, Juliana Moraes e Lohania Lacerda por terem feito esses quatro anos de graduação mais especiais e a todos os meus colegas de turma pelo grande trabalho em equipe.

Agradeço a minha segunda família Patricia, Sergio, Andrew e Lucas por me acolherem como parte da família e por todo apoio durante esses quatro anos de graduação.

Agradeço à Universidade Federal Fluminense e ao corpo docente do curso de Administração Pública por me proporcionar um ensino superior de qualidade.

Agradeço ao professor Luis Henrique Abegão e ao Programa de Educação Tutorial – PET por serem a fonte de inspiração deste trabalho sobre o Conselho.

Agradeço ao Conselho Municipal de Assistência Social, aos conselheiros e a Secretaria Municipal de Ação Comunitária por seu apoio e suporte no fornecimento de informações e materiais para a concretização deste trabalho.

E a todas as pessoas que direta ou indiretamente colaboraram para que eu tornasse esse sonho da graduação possível. Muito obrigada!

RESUMO

O presente trabalho procurou analisar a efetividade da participação no Conselho Municipal de Assistência Social de Volta Redonda nos processos de deliberação sobre as políticas públicas e no controle social. Para tal, foi realizado um retrospecto teórico acerca da temática da participação, do controle social e dos conselhos gestores no Brasil e uma recapitulação histórica da assistência social no país. Foi feita uma pesquisa de campo com estudo de caso no conselho do município de Volta Redonda através de análise de documentos institucionais, entrevistas semiestruturadas e questionário com conselheiros da representação da sociedade civil e governamental, além da observação do pesquisador. Foi possível observar que o Conselho é uma instância atuante no município, com poder e autonomia para deliberar sobre as políticas da área de assistência social, porém seu poder propositivo e de pressão sobre as ações do executivo ainda é baixo.

Palavras-chave: Participação; Controle Social; Conselhos Gestores; Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	10
2.1 Participação e algumas tipologias	12
2.2 A participação social no contexto brasileiro.....	17
3 O CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	27
4 CONSELHOS GESTORES COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA.....	34
4.1 Os Conselhos Gestores e algumas limitações quanto ao seu funcionamento	38
5 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO.....	42
5.1 A LOAS e os conselhos na área da Assistência Social.....	47
6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	52
7 DISCUSSÃO E RESULTADOS	54
7.1 O município de Volta Redonda.....	54
7.2 A criação, organização interna e a estrutura de funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social de Volta Redonda.....	56
7.3 O processo deliberativo e o controle social no CMAS – VR.....	59
8 CONCLUSÃO	68
9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70
10 APENDICE.....	76

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 permitiu a ampliação da participação social e da esfera pública através da criação de canais institucionalizados para efetivar essa participação. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas ganharam destaque no cenário político brasileiro no começo dos anos 1990, tornando-se um dos principais mecanismos de participação social estabelecido pela Constituição.

A criação dessas instâncias participativas possibilitou uma maior inserção da sociedade civil nos processos decisórios referentes as políticas públicas, de forma conjunta ao poder público, e abriram precedentes para que a população pudesse realizar a fiscalização e o controle social sobre as ações governamentais, exercendo uma cidadania ativa.

Considerando a relevância e o papel dos conselhos na definição, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas e na gestão de recursos públicos o presente trabalho procurou responder a seguinte questão: Existe participação e controle social efetivos nessas instâncias participativas?

Como participação e controle social efetivos entende-se o envolvimento da sociedade juntamente ao poder público nos processos de deliberação e tomada de decisão em torno das políticas públicas e no acompanhamento da gestão dos recursos públicos para que estes atendam aos interesses da população da melhor maneira possível.

Deste modo, este estudo procurou verificar se existe participação efetiva no Conselho Municipal de Assistência Social de Volta Redonda nos processos de deliberação das políticas públicas e no exercício do controle social.

Para alcançar tal objetivo buscou-se: i) realizar um retrospecto teórico de conceitos e questões relevantes acerca da temática da participação, controle social e conselhos gestores na área da assistência social; ii) caracterizar o conselho municipal de assistência social de Volta Redonda, analisando suas estruturas e competências; iii) compreender a dinâmica das reuniões realizadas pelo Conselho e iv) analisar se há uma participação efetiva dos conselheiros, bem como o grau de autonomia das decisões tomadas.

O trabalho se justifica pela relevância que as discussões acerca da temática da participação social conquistaram no debate político e governamental nos últimos tempos. Além disso, há a necessidade de se conhecer melhor a estrutura e o funcionamento dos conselhos gestores em Volta Redonda, bem como verificar sua relevância nas definições e acompanhamento das políticas sociais a serem implementadas.

O presente trabalho está estruturado da seguinte maneira: o capítulo 2 apresenta algumas definições da participação e tipologias desenvolvidas por alguns autores acerca da temática. Faz um resgate histórico sobre os processos participativos ocorridos na sociedade brasileira entre as décadas de 1970 e 1990, que culminaram com a volta das eleições livres no país e a promulgação de uma constituição cidadã que garante e amplia os espaços de participação popular. No capítulo 3 é discutida a questão do controle social, apresentando sua definição, algumas teorias acerca da temática e sua importância para o fortalecimento da participação e da cidadania. O capítulo 4 apresenta uma discussão acerca dos conselhos gestores de políticas públicas, explicando sua definição, origem e importância para a gestão pública como instrumento que integra a participação da sociedade nos processos de deliberação e planejamento sobre as políticas públicas. São apresentadas ainda algumas limitações acerca de seu funcionamento, identificados nos trabalhos de outros autores.

No capítulo 5 é realizado um resgate histórico da assistência social no Brasil, que vai desde a sua inexistência como política pública até a criação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), que a reconhece como política pública universal e não contributiva. É tratado também neste capítulo dos conselhos gestores na área da assistência social, explicitando suas principais características e atribuições.

O capítulo 6 apresenta a metodologia utilizada na realização deste trabalho. Já o capítulo 7 apresenta a discussão e resultados encontrados durante a realização deste trabalho. Por fim, o capítulo 8 apresenta as conclusões, as limitações encontradas na realização do trabalho e sugestões para estudos posteriores.

2 A PARTICIPAÇÃO E ALGUNS CONCEITOS

Atualmente, observa-se que a participação está presente em diferentes espaços públicos, que vão desde associações de bairro, conselhos de escola, universidades, organizações sociais, plenárias em câmaras legislativas e sindicatos. Há ainda a participação que se dá pelo sufrágio universal. Segundo o art. 14 da CF “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante: I) plebiscito; II) referendo e III) iniciativa popular”.

A participação se encontra também institucionalizada na Administração Pública brasileira através das Conferências e Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Como se observa são diversos os mecanismos de realização da participação existentes na sociedade brasileira contemporânea.

Porém, é importante considerar que Estados e sociedades são produtos históricos de inter-relações complexas, considerando diferentes contextos – institucionais, sociais, políticos e econômicos – produzindo assim relações e resultados diferenciados (EVANS, 1995; ARMONY, 2004; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006 *apud* CUNHA, 2009). Assim, dependendo da época em que a temática estiver inserida, ela poderá aparecer relacionada a outros termos, como representação, democracia, organização, cidadania, solidariedade, exclusão, conscientização e etc (GOHN, 2011).

A palavra participação tem origem no vocábulo *parte* e significa tomar parte em algo, ser parte de algo. Pode ser entendida também como uma espécie de partilha do poder e do direito de “intervir na formulação e decisões políticas que regem a vida em sociedade” (BACK, 2010, p. 13).

Considerando a amplitude do termo e compartilhando da mesma ideia de Abreu (2012) esta monografia trabalha com a ideia da participação como o processo em que indivíduos tomam parte dos assuntos públicos, da política e do governo.

Demo (2009) define a participação como conquista. Para o autor não existe participação suficiente, nem acabada. A noção de participação não pode ser compreendida como dádiva ou algo concedido porque senão não seria produto de conquista da sociedade através de seu sentido legítimo de defesa de interesses

contra interesses contrários. Assim, a participação será resultado da intervenção da sociedade através de seu sentido legítimo de defesa de interesses.

Partindo do pressuposto da participação como mecanismo de intervenção social na defesa de interesses legítimos, Ammann (1978, p.61) vai definir a participação como o “processo mediante o qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada”. Para a autora a participação vai depender de maneira equânime das relações sociais vigentes e das direções políticas e ideológicas do Estado. Para ela a participação deve se expressar no cotidiano e sua intensificação ou supressão vai depender da influência das relações societárias que se operam na sociedade. Além disso, a participação pode constituir-se em prática efetiva de superação e supressão dos “mecanismos que mantêm e/ ou reproduzem as desigualdades sociais” (AMMANN, 1978, p. 25).

Um aspecto importante a se destacar da participação, diz respeito a sua relação com o poder. De acordo com Nogueira (2004) a temática da participação pode carregar forte conteúdo ideológico e comportar diferentes conceitos e definições. Porém, mesmo que nem toda participação seja eminentemente política, não existe participação que não se oriente por algum tipo de relação com o poder. Segundo o autor “quem participa almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição” (p. 129).

Já na perspectiva de Moroni e Ciconello (2005, p.6) *apud* BACK (2010)

A participação vai se referir antes de tudo a partilha do poder e o reconhecimento do direito de intervir de maneira permanente nas decisões políticas (dimensão política). É também a maneira através da qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressas no espaço público de forma democrática, estando associada ao modo como esses “grupos” se percebem como cidadãos e cidadãs. A participação é um processo educativo – pedagógico. Expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam todos aqueles que integram processos participativos.

Assim, ao trabalhar com o conceito de participação em suas dimensões política e pedagógica, os autores invocam a ideia de cidadania, que na visão de Back (2010) está presente na maneira de a sociedade intervir de forma propositiva

nos espaços públicos e também em sua articulação com grupos sociais, transformando-se em sujeitos coletivos e protagonistas nos processos decisórios.

A participação, portanto, está relacionada com a partilha do poder e com o processo de inserção de indivíduos nos espaços públicos, com vistas à formação de sujeitos coletivos que sejam capazes de qualificar a democracia e promover o bem comum da sociedade. A participação está ligada ao desenvolvimento de uma cidadania ativa e à formação de cidadãos atuantes, que visam construir um ambiente efetivamente democrático.

Com o intuito de explicar e simplificar algumas questões acerca da temática, alguns autores desenvolveram e sistematizaram tipologias sobre a participação para nos auxiliar na compreensão das diferentes modalidades desta.

2.1 Participação e algumas tipologias

De acordo com o que foi exposto anteriormente, verificou-se que a temática da participação pode comportar diferentes significados dependendo do contexto histórico em que estiver inserida. Porém para que se compreenda melhor o conceito de participação é importante que se conheça suas variadas classificações, visto que essa temática apresenta uma riqueza grande de tipologias desenvolvidas tanto no meio acadêmico quanto na prática social (ABREU 2012, p.41). Para nos auxiliar na compreensão desta modalidade apresentaremos a seguir algumas delas.

Gohn (2011) destaca em seus trabalhos a existência de diversas formas de se entender a participação, considerando algumas como clássicas e que deram origem a múltiplas interpretações sobre o assunto. Ela destaca quatro tipos de participação: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática, cada qual remetendo a um período histórico específico, embora possa ocorrer de mais de uma dessas formas coexistirem em uma mesma época.

QUADRO 1: Tipologia de Participação

Tipo de Participação	Descrição	Desdobramento
Liberal	Baseada nos pressupostos do liberalismo a participação liberal objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas como forma de a mesma evitar as ingerências desse Estado. Está pautada na ideia de que todos os membros da sociedade são iguais e a participação seria apenas um meio para a busca da satisfação de necessidades.	<ul style="list-style-type: none">- Liberal/ corporativa – advém de uma adesão de espírito (e não movida por um interesse particular). Há um sentimento de identidade e a ideia de bem comum. Essa concepção corporativa busca articular o processo participativo à existência de organizações na sociedade.- Liberal/ comunitária – Concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração, dos órgãos representativos da sociedade civil aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado. Caracteriza-se como forma institucionalizada. Os grupos organizados devem participar no interior dos aparelhos de poder estatal, de forma que as esferas do público e do privado possam se fundir.
Autoritária	Orientada para a integração e o controle social da sociedade e política.	Ocorre em regimes políticos autoritários de massa de direita, como o fascismo, e de esquerda, como as grandes demonstrações de massa em celebrações e comemorações nos regimes socialistas. Poderá ocorrer ainda em regimes democráticos representativos como um derivativo, que é a participação de natureza cooptativa. Nesse caso, a arena participativa são as políticas públicas, quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visam apenas diluir os conflitos sociais.
Revolucionária	Estrutura-se em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. Dependendo da conjuntura política, poderá se realizar nos marcos do ordenamento jurídico em vigor, ou se desenvolver por canais paralelos.	Muitos teóricos do paradigma radical defendem a criação de contrainstituições e estruturas paralelas, como forma de criar formas de experimentação social, questionar o poder dominante e deslegitimá-lo.
Democrática	Tem a soberania popular como princípio regulador. Concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil quanto no plano institucional. Opõe-se ao corporativismo e demarca posições entre a sociedade civil e o sistema político.	Algumas propostas de conselhos de cidadãos do passado, atuando em conjunto com os aparelhos estatais, inspiram-se nessa forma, à medida que demarcam com muita precisão as competências (consultivos, deliberativos etc.) e os limites da participação popular.

<p>Democrática Radical</p>	<p>Representa a fusão das duas formas anteriores. Tem o objetivo de fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social. A participação tem caráter plural. A comunidade é vista como parceira e não apenas um ator coadjuvante em programas esporádicos.</p>	<p>No Brasil, na última década, várias experiências se constituíram sob a inspiração dessa forma de participação, a exemplo dos programas e fóruns do Orçamento Participativo e outros diferentes fóruns de participação popular (da Reforma Urbana, do Meio Ambiente etc.).</p>
-----------------------------------	---	--

Fonte: Gohn (2011)

Pateman (1992) apresenta três tipos de participação, sendo: a *pseudoparticipação*, a *participação parcial* e a *participação plena*. Para a autora a pseudoparticipação caracteriza a participação em que órgãos ou autoridades consultam os cidadãos sobre algum assunto, geralmente como forma de legitimar alguma decisão já tomada previamente ou como forma de persuadi-los a aceitá-la.

Já na participação parcial, vários indivíduos se tornam parte de um processo, se influenciando reciprocamente, mas apenas uma parte toma a decisão final. Por fim, na participação plena os indivíduos participam em todos os processos de forma igualitária, ou nas palavras da autora “cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões”.

Em seu *Dicionário de Política*, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) apresentam três níveis que consideram como etapas da participação, assim sendo a *presença*, a *ativação* e a *participação* propriamente dita. A primeira modalidade refere-se a uma forma menos intensa de participação política em que o indivíduo possui um comportamento essencialmente passivo, em que participa de forma voluntária de alguma reunião, assembleia ou agremiação, porém não oferece nenhuma contribuição pessoal para fomentar sua cooperação. Na segunda modalidade o indivíduo participa de forma parcial ou esporádica de determinado espaço político, desenvolvendo dentro ou fora de uma organização política, atividades que lhe foram incumbidas ou confiadas. Como exemplo é citado a participação em campanhas eleitorais, como porta voz de um partido e também em manifestações de protestos. Por último é apresentado a modalidade *participação*, que, segundo os autores poderia ser reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.

Já Nogueira (2004), influenciado pelos estudos de Gramsci (2000), vai trabalhar com quatro tipologias da participação: 1) Participação assistencialista; 2) Participação corporativa; 3) Participação eleitoral e 4) Participação política.

A participação assistencialista, como o próprio nome já diz, caracteriza ações de natureza benevolente e solidária em prol dos menos afortunados, que se realizava no formato de mutirões. Essas atividades de natureza filantrópica muitas vezes tinham cunho benemérito ou religioso e estavam presentes nas fases que antecederam a afirmação de direitos de cidadania. Para o autor, a participação assistencialista esteve muito presente em estágios de menor maturidade e organização dos grupos sociais.

A participação corporativa diferentemente da participação assistencialista passa a ter o foco na defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais (classes, comunidades, categorias profissionais) que possuem um propósito particular. Para o autor, nessa modalidade começa a ganhar corpo um associativismo que vai além do corporativo e segue em direção a um cenário político geral da convivência estatal.

A categoria seguinte trabalhada pelo autor é a da participação eleitoral. Essa modalidade de participação difere-se da modalidade anterior, porque nela já existe uma consciência mais clara sobre o poder político e seus efeitos, que diz respeito a toda a sociedade. Dessa forma ela vai interferir diretamente na governabilidade com o objetivo de defender os interesses comuns aos cidadãos. Porém essa modalidade apresenta algumas limitações.

Segundo autor, tendo como veículo de expressão o voto, esta modalidade vem se mostrando incapaz de expressar certas convicções cívicas, pois por mais que o rumo político das nações democráticas resulte deste processo, ele acaba sendo condicionado por atos e escolhas individuais, ocorrendo muitas vezes de maneira ocasional. Além do mais esse método de combinar preferências acaba limitando o envolvimento do cidadão. Dessa forma, essa característica do processo democrático muitas vezes induz ao “exercício da paixão política” que pode “gerar decepção e, via de consequência, despolitização” (HIRSCHMANN 1993 *apud* NOGUEIRA, 2004, p.132).

Por fim, há a participação política que tem os cidadãos como protagonistas. Para o autor essa modalidade complementa e até supera a participação eleitoral

porque realiza-se tendo em vista a sociedade em seu conjunto. Na participação política indivíduos e grupos interferem na arena política para fazer com que seus interesses se explicitem, fazendo com que dessa forma o poder se democratize e seja compartilhado. Para Bobbio (2000) *apud* Nogueira (2004) é essa participação, que de uma forma geral, consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos.

Embora sejam apenas modelos ideais essas tipologias servem para que se proporcione um olhar amplo sobre a participação em diferentes sociedades e contextos e refletem algumas praxes que se observaram na própria formação histórica brasileira. Como exemplo, cita-se a existência de características da prática autoritária conceituada por Gohn (2011) durante a Era Vargas, em que o Estado controlava as ações e atos dos sindicatos. Como exemplo de participação assistencialista descrita por Nogueira, verificar-se-á que essa modalidade prevaleceu em grande parte da história da assistência social no Brasil.

Além disso, observa-se que todas as tipologias apresentadas pelos autores englobam desde um nível de baixa participação até um modelo de participação plena, em que tem no cidadão o cerne da constituição de um ambiente democrático. Os modelos de baixa participação vão refletir uma atitude meramente passiva do indivíduo nos processos decisórios, com vistas a ratificar decisões previamente tomadas por órgãos ou autoridades (pseudoparticipação, presença).

Há ainda as modalidades em que as pessoas até oferecem alguma contribuição ao debate, porém a decisão final cabe apenas a uma parte (participação parcial, ativação). Além disso, é citada por Nogueira (2004) a participação eleitoral e por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) a modalidade *participação* que expressam, diferentemente das outras, um maior grau de envolvimento dos indivíduos nos processos decisórios. Porém essas decisões serão tomadas de maneira individual por cada indivíduo, através do exercício do voto. Essas modalidades são características do modelo de democracia representativa ocidental.

Gohn (2001) e Nogueira (2004) trazem ainda em comum a ideia da participação como forma de busca da satisfação das necessidades pessoais de certos grupos, ou seja, nessa modalidade a participação seria um veículo para que determinados grupos ou associações de pessoas encaminhassem demandas que

tivessem como foco a defesa de seus próprios interesses. Gohn convencionou chamá-la de participação liberal e Nogueira de participação corporativa. Para Nogueira essa modalidade caminha em direção a um cenário político geral da convivência estatal, pois a participação começa a ser pensada como processo de negociação de demandas entre Estado e sociedade.

Nos modelos em que a participação se efetiva de maneira plena (democrática, democrática radical, participação plena e participação política) a tônica da participação está na ideia de que todos os participantes estão em condições de igualdade no processo decisório. Ou seja, tem os cidadãos como protagonistas dos processos deliberativos e de tomada de decisão. Essas modalidades vão demarcar segundo Gohn (2011) posições entre a sociedade e o sistema político. Nelas aparecerão aspectos referentes à cidadania e a soberania popular. A participação é vista como forma de democratizar o poder, onde a sociedade participa da arena política, explicitando seus interesses. A sociedade é vista como parceira do poder público nos processos decisórios e não atores coadjuvantes. Nessa modalidade, os atores defendem que o poder deve ser compartilhado.

Portanto, as tipologias servem para proporcionar um olhar ampliado sobre a história e expressam os mais variados graus de consciência política que podem existir nas sociedades, demonstrando maior ou menor maturidade de determinado corpo social, além de sua organização e homogeneidade (NOGUEIRA, 2004).

Após ser realizada algumas conceituações sobre o que é participação e exemplificar a questão com a apresentação de algumas tipologias que sistematizam características importantes sobre essa temática, passa-se agora a discussão sobre a participação no contexto brasileiro.

2.2 A participação social no contexto brasileiro

Na década de 80, o Brasil experimentou um intenso processo de abertura política, resultado da ruptura com o autoritarismo e dos processos de lutas da sociedade, proporcionando o retorno da democracia ao país.

Esse movimento que mais tarde dará origem a chamada Constituição Cidadã contou com a mobilização da sociedade civil através dos movimentos sociais organizados que clamavam por eleições livres e acesso a direitos sociais. Esse histórico de lutas e conquistas que se sucederam na sociedade brasileira foi

resultado de um amplo processo de participação social. De acordo com Gohn (2011) o entendimento sobre a questão da participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos remete a compreensão sobre o processo de democratização na sociedade brasileira. Segundo ela “o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e cidadania. Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização” (p. 16).

Antes disso, o país percorreu uma longa história, marcada por práticas culturais patrimonialistas e clientelistas herdadas dos tempos de colônia, onde grande parte da população ficou a margem do processo político de formação do país.

A participação social no Brasil sempre foi incipiente. Isso se deveu principalmente a formação de uma cultura política marcada por traços patrimonialistas e clientelistas. O Estado brasileiro foi o agente principal na organização da economia, na estruturação das relações sociais e das decisões políticas, excluindo as camadas populares de qualquer participação. Assim, desde o período colonial as mudanças que ocorreram no país não tiveram a sociedade civil como principal protagonista, ocorrendo sob o aparato do Estado e influencia do contexto externo (CUNHA, 2009).

Essa composição gerou impactos na formação social, econômica, cívica e política dos cidadãos brasileiros, fazendo com que seu corpo social se desenvolvesse com uma frágil noção de esfera pública, de cidadania, de mobilização e engajamento popular e com uma cultura participativa baixa e debilitada.

Em países como o Brasil, o predomínio de um modelo de dominação patrimonialista resultou na formação de um estado, um sistema político e uma cultura caracterizada pelo seguinte: marginalização política e social das classes populares, ou sua integração por meio de populismo e clientelismo; elitismo do jogo democrático e ideologia liberal que resultaram na discrepância entre o ‘país legal’ e o ‘país real’; enormes obstáculos contra a construção da cidadania, o exercício dos direitos e participação popular autônoma (SANTOS, 2005b, p.313 *apud* CUNHA, 2009).

No período do Brasil República ocorreram algumas tentativas de engajamento popular, porém, essas iniciativas quando não eram suprimidas pelo poder público, sucumbiam a cooptação pelo Estado, que negociava diretamente com grupos e classes específicas com o intuito de conter e dominar esses grupos. Cita-se como

exemplo os sindicatos de trabalhadores durante o governo Vargas, que eram mantidos sobre controle do Estado (CARVALHO, 2002).

De acordo com Cunha (2009, p.63)

O exercício do poder político esteve restrito a cerca de 1% da população brasileira, que possuía poder econômico e educação, ficando a grande maioria da população ausente das discussões e das decisões sobre questões locais, regionais ou nacionais de qualquer relevância. A instalação da República pouco alterou o grau ou o tipo de participação política, ainda que tenha ampliado o sufrágio ligeiramente. A regionalização dos partidos políticos trouxe consigo a defesa de oligarquias rurais e deu origem a práticas políticas que se perpetuaram ao longo do tempo, como a manipulação dos eleitores através dos “currais eleitorais”, a compra de votos, a distribuição de favores e a ocorrência de fraudes eleitorais, que contribuíram para que se estabelecesse uma imagem bastante negativa quanto à participação política no país.

Na Era Vargas chegou-se a ensaiar uma participação política no Brasil, pois a partir de 1930 multiplicaram-se os sindicatos e outras associações de classe no país (CARVALHO, 2002). Além disso, foi nesse período que “os movimentos operários, porta de entrada para a participação, começaram sua organização na defesa de seus direitos sociais e da regulamentação do trabalho assalariado” (PRESOTO; WESTPHAL, 2005, p. 71).

Já na década de 50 o Brasil viveu sobre um período democrático, mas com um Estado focado na política nacional desenvolvimentista, reforçando seu papel de agente principal na produção de mercadorias e serviços, na regulação da economia e responsável pelo desenvolvimento do país.

Neste período a temática da participação começou a emergir internacionalmente através de movimentos estudantis e da associação de centros comunitários de saúde norte-americanos que trabalhavam com a assistência a pessoas carentes através do voluntariado.

No Brasil, essa proposta aparece sobre a ideia de desenvolvimento da comunidade. Porém essa participação era pensada de maneira instrumental. “A participação era pensada como incorporação dos indivíduos em ações previamente elaboradas pelas autoridades ou grupos de missionários que desenvolviam programas assistenciais nas comunidades” (GOHN, 2011, p. 52).

Em seguida a ditadura militar, a partir de 1964 retomou o projeto autoritário da era varguista implementando reformas no Estado, que segundo Cunha (2009, p.64) “eram ao mesmo tempo modernizadoras e repressoras, pois condensou as

dominações no campo econômico, político e ideológico suprimindo as mediações com a sociedade”.

Nos anos seguintes, a questão da participação começa a ganhar espaço junto à insatisfação da classe trabalhadora, ecoando em alguns governos que passaram a empreender programas baseados na participação social (OLIVEIRA, 2009).

A década de 1970 foi marcada por diversos problemas de âmbito político, social e econômico causados principalmente pela crise do projeto de desenvolvimento nacional (CUNHA, 2009), do regime autoritário e esgotamento do modelo de planejamento e gestão tecnocrática presentes em governos como o do Brasil. Havia ainda a crise econômica internacional que afetou drasticamente diversos países, principalmente os mais periféricos que eram extremamente dependentes das economias de países desenvolvidos, o que minou as possibilidades de crescimento econômico (SANTOS, 2002).

Foi a partir da anunciada crise que algumas experiências participacionistas começaram a emergir no cenário político nacional, ainda que sobre a coordenação do Estado. Alguns governos estaduais e locais na tentativa de resgatar e revalorizar a questão social começaram a empreender programas em que populações das comunidades carentes eram chamadas a participar diretamente na realização de pequenas obras urbanas, com o intuito de promover a urbanização desses setores (SANTOS, 2002).

Assim, o governo incorporou essas práticas comunitárias em uma espécie de planejamento participativo que com o auxílio de técnicos de órgãos de gestão e planejamento estatal, passaram a sensibilizar comunidades locais a contribuir para melhorarem a vida de sua localidade, ou seja, uma espécie de apelo à participação das comunidades dando a elas liberdade para opinarem sobre os projetos e dessa forma, reforçar a prática comunitária no Brasil (SANTOS, 2002).

De acordo com Santos (2002) é importante citar essas práticas desenvolvidas por esses governos porque elas já expressavam um reconhecimento das organizações populares em sua modelagem institucional.

Porém, as grandes mudanças vão ocorrer nos anos 80, quando começam a emergir nos estados e municípios práticas e formatos inovadores nas gestões locais.

Como salienta Gohn (2011, p. 52)

A participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão só irá aparecer na década de 80, em propostas associadas aos movimentos populares, em atuação conjunta com comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, algumas categorias profissionais do funcionalismo público, associações de moradores e etc.

A década de 1980 é considerada o período de destaque para a participação popular no Brasil, com grande atuação e relevância dos movimentos sociais na campanha por eleições diretas para presidente da República e no processo de elaboração da Constituinte de 1988, gerando importantes avanços no campo do direito e da cidadania. É a partir desse período que a sociedade civil conquista o direito de fazer parte de processos políticos maiores, adquirindo protagonismo juntamente ao poder público na elaboração, formulação e controle de políticas públicas. De acordo com Santos (2002, p.27)

O debate e as experiências de participação no período que compreende a transição do regime militar até os dias de hoje têm sido especialmente ricos não só no plano acadêmico, como nas experiências das administrações públicas em todas as esferas de poder e nas práticas de uma diversidade de atores sociais. Expressam um período de avanços e recuos na afirmação da democracia no nosso país, com formatos inovadores de gestão que apresentam rupturas com modelos anteriores, combinados a elementos da tradição clientelista/ autoritária e populista de períodos passados. Os anos 1980, nesse sentido, são especialmente importantes para compreendermos as cisões em torno desse debate e a modelagem institucional que veio a ser instaurada com a constituição de 1988.

No caso brasileiro, a própria organização e mobilização da sociedade civil foram fundamentais para o processo de redemocratização e a conseqüente ruptura com o autoritarismo.

Particularmente em países que romperam com regimes e com situações ditatoriais ao longo dos anos 1980, o processo mesmo da (re) democratização funcionou como importante incentivo à participação [...] porque a própria dinâmica desse processo dependeu, em maior ou menor medida, de avanços em termos de mobilização social, ou seja, da participação política” (NOGUEIRA, 2004, p. 138).

Já nas palavras de Avritzer (2006) *apud* Oliveira (2009, p. 33),

A emergência de uma sociedade civil autônoma e democrática no Brasil relaciona-se ao vertiginoso crescimento das associações civis, principalmente das organizações comunitárias; à reavaliação das noções de cidadania e direitos, historicamente desrespeitadas; à defesa da demarcação de espaços entre sociedade e Estado e, por fim, à conquista de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o poder público.

Cabe destacar ainda, que na década de 80 houve a ascensão ao poder local de vários municípios de partidos políticos de oposição ao governo e às elites tradicionais. Com suas administrações progressistas, partidos como o Partido dos Trabalhadores (PT), que possui uma longa e histórica inserção de seus militantes nos movimentos sociais e a temática da participação presente em suas plataformas, implantaram experiências inovadoras durante suas gestões, com a criação de estruturas mais permanentes de interação entre sociedade e Estado (SANTOS, 2002).

Esses partidos defendiam, como iniciativa dos governos locais, a criação de mecanismos participativos que proporcionassem a democratização da gestão, mas de uma maneira que esses canais não fossem nem de propriedade do Estado e nem da sociedade civil, mas que se constituíssem em um espaço em que os assuntos fossem decididos de forma coletiva através das negociações entre os atores envolvidos. (Idem)

Para Gohn (2001, p.59) esse fato é de suma importância porque

Possibilitou requalificar a temática da participação em outras dimensões, que dizem respeito ao aprofundamento da democracia; à construção de um novo paradigma; às ações coletivas baseadas na categoria da cidadania; e à construção de novos espaços de participação, lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas que se colocam entre o público e o privado, originando o público não estatal.

Influenciada por essa conjuntura de lutas e mobilização social, a Constituição de 1988 inovou ao incorporar em seu texto diversos mecanismos que garantissem a participação social na gestão, formulação e controle das políticas públicas, além de reconhecer e ampliar diversas categorias de direitos.

Dentre as conquistas obtidas com o processo constituinte estão a garantia de uma ordem democrática, de uma gama de direitos sociais, a incorporação de mecanismos participacionistas na carta constitucional, o reconhecimento das organizações sociais na representação de interesses coletivos, além da descentralização das políticas públicas.

De acordo com Santos (2002, p.13),

A partir da Constituição de 1988, delineia-se uma nova institucionalidade que rompe com o paradigma centralizado e tecnocrático de gestão das políticas públicas, tendo como centro a descentralização das políticas sociais e a abertura de processos de participação da sociedade por meio da introdução de mecanismos que combinam democracia representativa e

democracia direta, seja no plano do legislativo, com o estabelecimento da iniciativa de lei popular, ou no plano do executivo, com o plebiscito, o referendo e a criação de órgãos colegiados e paritários.

Desta forma, “a Constituição de 1988 foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa” (SANTOS BOAVENTURA, 2002, p. 65).

O processo de descentralização das políticas públicas foi importante também porque proporcionou aos governos locais maior autonomia em suas gestões e universalizou o acesso às políticas. Além disso, a transferência de atribuições do governo central à esfera de governo local funcionou como um importante mecanismo de estímulo ao desenvolvimento local. Considerando que cada localidade tem diferentes necessidades e preferências, a descentralização funcionou como um mecanismo mais efetivo para aumentar o bem estar da população, pois tornou a alocação de recursos públicos mais eficientes (GOMES, 2003).

Além disso, o processo de descentralização engloba também a própria premissa da participação. Borja (1988, p.18) *apud* GOMES (2003), sustenta que “o objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las”.

Vista essa aproximação entre a sociedade e o poder público na esfera local considera-se que “a realidade em jogo no nível municipal é mais palpável e objetiva do que em outros níveis de governo, o que estimula a participação” (GOMES, 2003, p. 37). Além disso, a participação em nível local, segundo o autor, estimula o exercício do controle social. Para ele, o controle social será viável no contexto local porque permite uma fiscalização mais direta da sociedade sobre as ações governamentais, devido a essa proximidade entre ambos.

O processo de descentralização e a operacionalização dos ideais participativos previstos na Constituição irão se concretizar com o surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas nos anos 90 que se constituem como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2011, p. 7). A criação dos conselhos permitiu o estabelecimento de novas

formas de participação democrática, fazendo com que tanto a sociedade civil quanto o poder público participem de maneira igualitária na definição das políticas públicas.

De acordo com Presoto e Westphal (2005, p.70)

A participação da sociedade civil organizada em conselhos permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais, a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes.

Desta forma, nos anos 1990 houve a multiplicação desses canais de participação institucionalizados na gestão pública, com a criação de Conselhos em diversas localidades brasileiras. A década de 1990 ainda foi palco de muitas mudanças, o que modificou a dinâmica social e introduziu novas contradições (RAICHELIS, 2011). Dentre elas cita-se o surgimento das Organizações Não Governamentais - ONG's e a Reforma do Aparelho do Estado.

Sobre o conceito de participação Gohn (2011) salienta que até o final dos anos 70 ele esteve fundamentado no projeto de redemocratização e em concepções de esquerda, e era visto como sinônimo de pressão popular da sociedade sobre os órgãos públicos. Nesse sentido, cabia ao mandatário local responder ou não àquelas demandas.

Nos anos 90 a temática da participação é requalificada e ganha novas dimensões relacionadas ao aprofundamento da democracia. Nessa nova modalidade de participação, lastreada pela universalização dos direitos sociais, o conceito de cidadania é ampliado e dinamizado. Desta forma, a participação passa a ser concebida “como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de política pública, porque toda ênfase passa a ser dada nas políticas públicas” (GOHN, 2011, p. 59-60). A essa modalidade de participação Gohn (2011) denomina de participação social ou participação cidadã.

Os conselhos gestores se constituem como um dos motores principais dessa modalidade de participação, pois além de terem sido incorporados ao arcabouço jurídico institucional do Estado, tem em sua estrutura de representação a presença de representantes eleitos pela sociedade civil. Desta forma, os conselhos têm

funcionado também como “instrumentos propulsores da publicização das políticas sociais” (RAICHELIS, 2000 *apud* BULLA e LEAL, 2004).

Teixeira (2002) *apud* Nogueira (2004) ao tratar da participação cidadã afirma que esta modalidade vai se manifestar de modo bastante variado. Segundo o autor, ela pode se expressar tanto pela intenção de determinados atores de interferirem no processo político-social, fazendo valer seus valores e interesses particulares quanto através do elemento cidadania no sentido cívico. Nesta segunda modalidade, a participação vai enfatizar as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidade e deveres. Ou seja, haverá nela múltiplos focos de ação e interesses variados.

Em vista disso, a participação de diferentes grupos de interesse na esfera pública por um lado contribui para a democratização da gestão pública porque explicita os conflitos e garante assim a politização das questões sociais (SILVA, 2002) e por outro, dada a pluralidade de interesses que cercam esses espaços de deliberação a participação pode servir para reforçar ou reproduzir práticas autoritárias ou sobrepor interesses particulares e corporativos sobre o interesse público.

Por isso, para que a participação seja de fato, um mecanismo de democratização da gestão pública é preciso preconizar, segundo Gohn (2001,p.63) “o desenvolvimento de comunidades atuantes, compostas de organizações autônomas da sociedade civil, imbuídas de espírito público, com relações sociais igualitárias e estruturas fincadas na confiança e na colaboração, articuladas em redes horizontais”.

No caso dos conselhos, dependendo dos valores e das ideias que estiverem em disputa, eles poderão ter dinâmicas complementares ou conflitantes. Porém, isso vai depender, de um lado, do compromisso do poder público em reconhecer de fato os conselhos como arenas privilegiadas da relação Estado - sociedade e de outro da existência de organizações sociais que sejam capazes de representar os interesses da sociedade e de expressar os valores construídos no cotidiano (SILVA, 2002).

Visto isso, é imprescindível que esses espaços sejam ocupados por sujeitos sociais que sejam capazes de tornar sua representação legítima. Isso só será possível quando esses sujeitos coletivos forem dotados de autonomia e se a “legitimidade de sua representação for permanentemente ativada pela

democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases que fundam essa representação” Raichelis (2011, p.85).

A existência do controle social é central no processo de configuração de um espaço público democrático porque “supõe a criação de nova cultura política democrática que institua a *alteridade*, ou seja, o outro dotado de representação e *protagonismo*” (SPOSATI; LOBO, 1992 *apud* RAICHELIS, 2011).

A seguir será discutida a questão do controle social.

3 O CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Com origem na sociologia (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998), a expressão “controle social” durante muito tempo foi empregada para definir os instrumentos que estabeleciam a ordem social, regulamentando a sociedade e submetendo os indivíduos a certos padrões sociais e princípios morais (CORREIA, 2008). Ou seja, o comportamento dos indivíduos estava atrelado a regras e princípios estabelecidos para regular a vida em sociedade.

Na teoria política a expressão ‘controle social’ possui sentido ambíguo e pode ser concebida por sentidos diferentes, visto as variadas concepções de Estados e de sociedade existentes. Desta maneira a expressão pode se referir tanto para representar o controle que o Estado vai exercer sobre a sociedade quanto o controle da sociedade sobre as ações do estado (CORREIA, 2008). Portanto, para fins deste estudo a expressão controle social será utilizada no sentido de a sociedade controlando e fiscalizando as ações do Estado.

Ao analisar a relação Estado-Sociedade presente nos trabalhos de autores clássicos da política, Silva, Ferreira e Barros (2008) apontam para as origens do entendimento sobre o controle social presentes na doutrina do Estado liberal. De acordo com as autoras, na visão de John Locke o “povo” – composto por aqueles indivíduos que possuíssem propriedade privada e, que, portanto eram considerados portadores de direitos políticos – era quem deveria realizar o controle sobre o Estado com vistas a garantir que ele defendesse sua propriedade (SILVA; FERREIRA e BARROS, 2008). Nesse sentido, o papel do Estado deveria se limitar apenas as ações que visassem garantir os direitos naturais dos indivíduos à propriedade, liberdade e a vida, não intervindo na liberdade econômica.

Desta forma o controle exercido aqui seria o da sociedade sobre o poder político, para garantir que este último não interferisse na esfera econômica, garantindo assim a liberdade de mercado e a propriedade. Ou “em outras palavras, o controle social pode ser entendido como formas de fiscalização que devem ocorrer do âmbito externo para o âmbito interno do Estado, as quais [...] tem por finalidade habilitar o particular a intervir nas coisas do Estado para a defesa de direito ou de interesse pessoal e ora com vistas à defesa de direito ou interesse geral” (SILVA, 2010 *apud* DIEGUES, 2013).

Ao analisar a obra de Jean-Jacques Rousseau, Correia (2008) aponta para uma concepção de controle social que vai estar pautada na ideia de um Estado democrático em que o poder vai emanar do povo. De acordo com a autora, Rousseau defendia um governo que deveria ser legitimado pela sociedade, garantindo a soberania popular e evitando abusos por parte do Executivo.

Em Rousseau o papel do governo seria de comissário do povo, buscando garantir a liberdade e a igualdade. Além do mais, a democracia para ele, era constituída por três eixos, sendo: a) a igualdade de participação; b) o político como espaço autônomo do agir humano e c) a participação direta no poder. Desta forma, o controle social seria exercido pela sociedade sobre o Estado, garantindo a soberania popular e assegurando a manutenção do interesse público sobre o interesse privado. (SILVA; FERREIRA e BARROS, 2008).

Já na perspectiva gramsciana, nunca houve uma oposição entre Estado e Sociedade e sim uma relação orgânica entre ambos. Diferentemente da concepção liberal que postulava uma visão dicotômica entre Estado e Sociedade, para Gramsci a oposição real não se daria entre eles, mas sim entre classes diferentes. O controle social aqui presente aconteceria na disputa entre essas classes pela hegemonia na sociedade e no Estado (CORREIA, 2008).

De acordo com Silva, Ferreira e Barros (2008) na concepção de Gramsci, na sociedade civil estão presentes tanto os interesses das classes dominantes através de seus aparelhos privados de hegemonia (meios de comunicação, associação e etc.) como os interesses das classes subalternas na busca de construir sua hegemonia. Assim, nesse campo de disputa entre classes por sua hegemonia na sociedade, Correia (2008, p. 105) afirma que “somente a devida análise da correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico, é que vai avaliar que classe obtém o ‘controle social’ sobre o conjunto da sociedade”.

Assim, o controle social será contraditório – em um momento poderá ser de uma classe, em outro será de outra - e estará demarcado pela referida correlação de forças. Ainda de acordo com Correia (2008, p. 106), o controle social vai envolver “a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia”.

As bases da concepção de controle social presentes na sociedade contemporânea advieram, portanto, do pensamento liberal, que defendia o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado visando defender seus próprios interesses. As ideias de Rousseau influenciaram diversos governos democráticos e carregam também o entendimento do controle social como controle da sociedade sobre as ações do Estado. Este controle vai estar pautado na concepção de um governo que é fruto da soberania popular, em que o poder de decisão está nas mãos do povo.

Já na concepção gramsciana, o controle vai estar relacionado “a possibilidade de os setores da sociedade civil que representam os interesses das classes subalternas obterem algum controle sobre o Estado impondo seu projeto societário contra- hegemônico” (SILVA, FERREIRA e BARROS 2008, p.36).

No Brasil, a expressão “controle social” começou a ganhar notoriedade a partir da década de 80, em uma conjuntura de mobilização política a favor da redemocratização do país e que trouxe à tona a questão da participação social na gestão pública.

Nesse contexto, setores organizados da sociedade civil clamavam pelo acesso a direitos sociais e políticos, buscando que se construísse também uma nova institucionalidade que possibilitasse a participação da sociedade nos espaços públicos. Aos poucos a expressão ‘controle social’ foi sendo incorporada aos discursos dos movimentos sociais que defendiam as mais variadas políticas públicas (OLIVEIRA, 2009).

Para Correia (2005) *apud* OLIVEIRA (2009, p. 28)

Foi nessa época de democratização e efervescência política que o controle social [...] passou a ser compreendido numa perspectiva de controle dos segmentos organizados na sociedade civil sobre as ações do Estado, para que estes atendam às demandas da população.

A Constituição Federal de 1988 veio para marcar uma nova fase no cenário político brasileiro, consagrando o retorno da democracia. Como resultado das lutas e reivindicações operadas na sociedade civil a carta magna, que ficou conhecida por Constituição Cidadã, incorporou em seu texto mecanismos que possibilitaram a participação social no processo de gestão das políticas públicas.

No capítulo que trata da saúde, por exemplo, o artigo 198, inciso III, da Constituição Federal diz que “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade” (BRASIL, 1988).

Já o capítulo da Assistência Social traz em seu art. 204, inciso II que “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas [...] com base nas seguintes diretrizes: participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Idem).

Assim, a participação social nas políticas públicas passa a ser concebida sob a égide do controle social, pois a sociedade civil passa a participar desde o momento da definição e formulação das políticas que vão ser implementadas, ao acompanhamento de sua execução, fiscalizando onde os recursos vão ser alocados e avaliando a política e as condições da gestão. Esses mecanismos servem para garantir que as políticas públicas atendam de fato aos interesses da coletividade (CORREIA, 2008).

Desta forma, “o ‘controle social’ envolve a capacidade que os movimentos sociais organizados na sociedade civil têm de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população” (CORREIA, 2003 *apud* CORREIA, 2008, p. 71).

Além disso, a Constituição estabeleceu um novo formato institucional através do processo de descentralização e municipalização das políticas sociais que proporcionou o fortalecimento da esfera local de governo (SANTOS JUNIOR, 2001).

A descentralização conferiu aos gestores públicos maior autonomia e poder efetivo na gestão administrativa e financeira dos municípios e na coordenação e gerenciamento das políticas públicas. Além disso, ela possibilitou o desenvolvimento de uma governança baseada na participação e democratização da coisa pública, pois permitiu o contato mais direto da sociedade civil com a esfera governamental, incorporando os cidadãos ao planejamento local.

Esse novo arranjo institucional proporcionou a criação de canais inéditos de participação na gestão pública (CARVALHO, 2002 *apud* DIEGUES, 2013).

Dentre os canais participativos criados estão as Conferências, os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos, que se tornaram

espaços de articulação e deliberação entre os representantes da sociedade civil e o poder público. (PÓLIS-INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS, 2008).

Sendo os conselhos gestores espaços privilegiados de exercício político, garantidos por lei, investidos de prerrogativas deliberativas e fiscalizadoras (MACIEL, 2010 *apud* DIEGUES, 2013) e objeto de estudo deste trabalho, ele será analisado com mais profundidade no capítulo seguinte.

Além disso, leis específicas como a Lei Orgânica da Saúde- LOS, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre outras, passaram a regulamentar o direito a participação e o controle social. De acordo com Alves e Almeida (2013, p.149)

A Resolução CNAS nº 237/ 2006 que estabelece as diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, define o controle social como o exercício democrático de acompanhamento de gestão bem como da avaliação da Política de Assistência Social, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação. É previsto ainda que uma das formas de exercício desse controle é zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços sócio-assistenciais para todos os destinatários da Política no âmbito de atuação destes conselhos.

Nos últimos anos, graças ao processo de descentralização político - administrativo têm-se multiplicado os espaços de participação e de exercício do controle social no Brasil. Os conselhos gestores, por exemplo, estão presentes em grande parte dos municípios, abrangendo as mais diversas políticas públicas. Concebidos como órgãos deliberativos, os Conselhos passaram a desempenhar um papel importante no exercício do controle social, visto que seus representantes vão atuar nos processos de definição das políticas públicas, acompanhando sua execução e fiscalizando os recursos destinados a sua implementação.

Dessa forma, para que ocorra o controle social é necessário que haja a participação da sociedade civil nas instâncias participativas. De acordo com o Portal da Transparência (2015),

As idéias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

Entretanto, para que haja a concretização do controle social nessas instâncias é preciso superar alguns obstáculos. Correia (2006) destaca alguns problemas que podem prejudicar o exercício do controle social nessas instâncias participativas, tanto pelo lado dos gestores públicos quanto pelo lado da sociedade civil. Dentre elas é ressaltada: 1) a não transparência da gestão, 2) ingerência política na escolha dos conselheiros, 3) manipulação dos conselheiros na aprovação de propostas, 4) fragilidade política das organizações representadas, 5) falta de organicidade e de defesa de um projeto comum, 6) corporativismo por parte das organizações, visando defender interesses particulares e etc.

De acordo com Bravo e Correia (2012) *apud* Diegues (2013) é preciso ainda levar em consideração que a institucionalização de mecanismos de controle social na gestão das políticas públicas vão impor o desafio de os mesmos não se tornarem mecanismos de “consentimento ativo” das classes subalternas, mantendo assim as relações de domínio das classes historicamente dominantes sobre a primeira. Ou seja, é preciso garantir que o Estado compartilhe o poder de decisão sobre as políticas com a sociedade civil e que ela possa de fato intervir na gestão pública, fazendo com que as decisões tomadas atendam aos anseios da população.

Além disso, não basta que o Estado compartilhe o poder, é preciso que esses espaços sejam ocupados por cidadãos ativos que participem de fato das decisões públicas. Porém, é preciso dotar esses representantes da sociedade com instrumentos adequados para o exercício de seu papel, disponibilizando informações em linguagem acessível e proporcionando acesso a esses espaços de deliberação.

Para discutir com qualidade e intervir melhor nas políticas públicas, também é fundamental que os representantes da sociedade conheçam seus direitos, os espaços de participação em que podem atuar, de que maneira é possível incidir nesses espaços, e que outras formas de pressão e monitoramento existem sobre as políticas públicas. (PÓLIS-INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS, 2008, p.3).

Portanto, para que o controle social se efetive é preciso que haja a colaboração tanto do poder público quanto da sociedade civil para a construção de uma gestão pública democrática e transparente, valorizando o potencial dos espaços de participação existentes ou nas palavras de Silva *et al* (2009) *apud*

Diegues (2013,p. 6) “[...] nos marcos da sociedade atual, é necessário descobrir como transformar espaços institucionalizados em possibilidades cada vez maiores de construção, expressão e defesa de um projeto ético- político”.

4 CONSELHOS GESTORES COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas ganharam destaque no cenário político brasileiro ao final dos anos 1980 e começo dos anos 1990, tornando-se um dos principais mecanismos de participação social institucionalizados pela Constituição Federal de 1988. Porém o formato *conselho* não é uma forma inédita na história. Segundo Gohn (2011), que através de seus estudos traçou um quadro histórico dos principais formatos conselhistas presentes na sociedade, os conselhos são quase tão antigos quanto à própria democracia participativa e suas origens datam da época da existência de clãs visigodos.

No Brasil colônia o sistema de gestão político-administrativo das câmaras municipais e das prefeituras, influenciados por Portugal, já se baseavam no formato conselhistas (VIEIRA, 1992 *apud* GOHN, 2011). Já no Brasil do século XX três formas de conselhos se destacaram sendo eles: a) os conselhos comunitários b) os conselhos populares e c) os conselhos institucionalizados.

Os primeiros, inspirados pela conjuntura política de mobilização da sociedade civil do final da década de 1970 foram criados pelo poder público. Tinham sua vinculação à administração municipal e foram constituídos com o propósito de negociar demandas com os movimentos sociais. Já os Conselhos Populares foram criados pelos próprios movimentos sociais constituídos por setores de esquerda e de oposição ao regime militar para pressionar o governo sobre suas reivindicações. Diferentemente do primeiro, esses não possuíam uma estrutura formal constituída e seus atos eram marcados por ações diretas através de contatos com autoridades municipais para negociar demandas e sem nenhum envolvimento institucional (GOHN, 2011; SANTOS, 2002).

Os Conselhos Gestores institucionalizados foram a grande novidade dos anos 90. Além do fato de sua criação ter sido resultado dos processos de lutas populares e de pressão da sociedade civil pela redemocratização do país, os conselhos se constituíram como “instrumentos de expressão, representação e participação da população” (GOHN, 2006; 2011).

A criação dessas instâncias participativas permitiu a inserção da sociedade civil nos processos decisórios referentes as políticas públicas, de forma conjunta ao poder público, e abriram precedentes para que a população pudesse realizar a

fiscalização e o controle social sobre as ações governamentais. Além disso, seu caráter institucionalizado permitiu a incorporação de cidadãos advindos da sociedade civil organizada nos espaços públicos, fazendo com que o poder de decisão em torno das políticas públicas fosse compartilhado.

Dessa forma, a institucionalização dos Conselhos proporcionou a democratização da gestão pública e ampliou o leque da participação social.

Os conselhos gestores de políticas públicas são definidos como espaços de articulação de demandas e interesses entre representantes da sociedade civil e atores governamentais. Esses espaços possibilitam a discussão e o debate entre esses atores e a tomada de decisão sobre as prioridades para a alocação e a distribuição dos recursos públicos em disputa, definindo seus beneficiários e a forma a ser adotada para a sua distribuição (FREITAS, 2009).

Teixeira (1996, p. 14) *apud* Silva (2002, p.45) define os conselhos como “órgãos públicos colegiados de natureza ambivalente, vinculados à administração estatal, mas ao mesmo tempo constituídos de representação da sociedade”.

Já para Côrtes (2005, p. 144),

[...] os conselhos municipais de políticas públicas [...] são fóruns institucionalizados similares aos encontrados na Inglaterra, Itália, Estados Unidos ou Canadá, e não “experiências de participação” em projetos ou programas isolados [...]. [...] eles apresentam uma vitalidade, em termos de envolvimento de participantes, e um nível de disseminação pelo país e pelas diversas áreas de política social, que não encontram paralelo nesses países.

A disseminação dos Conselhos Gestores pelo país foi viabilizada devido ao processo de descentralização político – administrativa, previsto na Constituição, que possibilitou a implementação de uma gestão descentralizada, redefinindo as atribuições de cada nível de governo, dando poder e autonomia às suas gestões (DIEGUES, 2013). Nesse contexto, estados e municípios passam a ter também a responsabilidade na gestão das políticas sociais.

Segundo Fleury (2004) *apud* Diegues (2013) esse processo de descentralização tem provocado o fortalecimento do poder local com a municipalização das políticas sociais. Além disso, para alguns autores o processo de descentralização possibilitou o fortalecimento da democracia no nível local, pois abriu espaço para a participação e o empoderamento dos cidadãos, aproximando -

os da esfera pública e os incorporando ao desenvolvimento local. (ARRETCHE, 1996; BARBOSA, 2010; CARVALHO, 2012; FLEURY, 2004; TEIXEIRA, 2007 *apud* DIEGUES, 2013).

Assim, nos anos 90, com o processo de descentralização das políticas públicas para as esferas estaduais e municipais, começaram a surgir diversos conselhos institucionalizados pelo Brasil. De acordo com Avritzer (2006) *apud* Silva *et al* (2009,p. 11),

Os Conselhos Gestores são uma consequência do princípio da participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas públicas relativas aos direitos sociais estabelecidas na Constituição Federal. Resultam de legislações específicas que regulamentam os artigos da Constituição sobre a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas. Como consequência, as políticas públicas referentes aos direitos sociais encontram-se reguladas por leis ordinárias que, juntamente com a Constituição Federal, integram o ordenamento jurídico brasileiro [...]

Dessa maneira, diversas leis orgânicas e específicas começaram a regulamentar o direito a participação, inscrito na Constituição, através da criação dos conselhos gestores de políticas públicas. Os primeiros conselhos gestores a serem criados foram os da área da saúde, a partir de 1991, vinculados à Lei Orgânica da Saúde 8142/90. Em seguida surgiram os Conselhos na área da Assistência Social, vinculados a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS 8742/93. (BRASIL, 1990; BRASIL, 1993). Aos poucos diversos conselhos temáticos foram surgindo, dentre estes os de trabalho e emprego, educação, desenvolvimento rural, meio ambiente, planejamento e gestão urbana, entorpecentes, os de direitos da criança e adolescente, da mulher, do negro, dos portadores de deficiência e dos idosos (CÔRTEZ, 2005). De acordo com as leis federais as áreas básicas dos conselhos gestores são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes e emprego. Porém, na esfera municipal foram criados conselhos que passaram a abranger outras áreas e temáticas (GOHN, 2011).

Os conselhos gestores, portanto, se constituíram nas três esferas de poder (federal, estadual e municipal) e para a sua implementação eles passaram a depender da criação de leis específicas. Com as mudanças e reformas que ocorreram na gestão pública brasileira na década de 90, a criação dessas estruturas colegiadas passou ser obrigatória nas administrações brasileiras. Por isso, a partir de 1996 a legislação brasileira vinculou o repasse de recursos às áreas sociais dos

municípios a criação de conselhos gestores. Devido a isso, muitos conselhos municipais surgiram após esse período. Pela lei, eles estão vinculados ao poder Executivo como órgãos auxiliares da gestão pública, possuem caráter deliberativo e são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada (GOHN, p.88-92).

Sobre a representatividade dos conselhos, Moreira (1999) *apud* Silva *et al* (2009) afirma que a representatividade governamental dos conselhos, de maneira geral, será concebida por agentes públicos, titulares de cargos de direção na Administração Pública Direta ou Indireta, por pessoas responsáveis pelas áreas das políticas sociais ou que atuem em áreas análogas. Estes serão indicados pelo chefe do poder Executivo. Já a representatividade pelo lado da sociedade civil se dará pela escolha, em fórum próprio, de pessoas que pertençam a entidades e ONGs prestadoras de serviços, por instituições de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos e associação de usuários. Características como tempo de mandato, suas atribuições e composição serão definidas de acordo com as leis que os instituírem. Mas de maneira geral, a sua composição deve ser guiada pelo princípio da paridade, garantindo assim que haja representatividade de variados setores da sociedade. Os conselhos podem ainda, assumir funções de órgãos fiscalizadores, de mobilização, deliberação ou de consulta (DIEGUES, 2013).

Porém a criação dessas instâncias não é suficiente para que se garanta o exercício legítimo da participação. De acordo com Gohn (2002) *apud* Rocha (2009), essas instâncias não estão livres de manipulações e discrepâncias. Essas tensões podem ser mais perceptíveis na realidade local, pois é nela que os atores se relacionarão mais diretamente, podendo reconfigurar as formas e cultura políticas tradicionais, carregadas de traços clientelistas e patrimonialistas.

Gohn (2011) afirma ainda que a falta de tradição político organizativa em algumas localidades, a curta trajetória de existência desses conselhos, o desconhecimento da população e a falta de exercício prático nessa instancias têm deixado margem para que esses espaços sejam ocupados e utilizados como instrumentos para atender objetivos predefinidos de alguns grupos, reafirmando práticas políticas das velhas elites.

Portanto, a dinâmica de funcionamento dos conselhos no que diz respeito a democratização das relações entre Estado e sociedade na gestão municipal vai

dependem do compromisso do Estado em reconhecer esses espaços como esfera legítima de deliberação entre poder público e sociedade civil, e da existência de organizações sociais que sejam capazes de expressar de fato os valores e interesses dos cidadãos que estão representando (DIEGUES, 2013; SANTOS, 2002).

4.1 Os Conselhos Gestores e algumas limitações quanto ao seu funcionamento

Muitas foram as novidades trazidas pelos conselhos gestores no Brasil, como ampliar o leque da democracia no país, aumentar a autonomia dos governos locais na gestão das políticas públicas, aproximar a sociedade do Estado via sua incorporação nesses canais colegiados para debaterem de forma conjunta acerca da alocação de recursos referentes às mais diversas políticas sociais. Sobre os conselhos destaca-se ainda sua abrangência (abarca diversas áreas e temáticas), seu caráter permanente (institucionalizado) e a possibilidade da realização do controle social.

Apesar disso, diversos autores (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012; GOHN, 2011; RAICHELIS, 2011; SANTOS, 2002) têm apresentado em seus estudos algumas limitações acerca de seu funcionamento na prática, o que prejudicaria o exercício da participação e do controle social nessas instâncias participativas.

A primeira delas diz respeito à questão da representatividade e da paridade dentro dos conselhos. Como se sabe, os conselhos foram criados para serem canais de intermediação das relações do Estado e Sociedade. No interior desses espaços a lei prezou pela representatividade e paridade entre atores governamentais e da sociedade civil no que diz respeito às ações do conselho, garantindo que haja equilíbrio e igualdade de condições na participação e nos processos de tomada de decisões, assegurando que ambos os lados se façam ouvidos. Porém, para Gohn (2001, p. 95) existem problemas em relação à falta de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes.

Além disso, no que diz respeito a paridade dos conselhos, segundo a autora, essa condição não deve ser apenas numérica, é preciso que haja igualdade de condições entre os membros do conselho no acesso as informações, na

disponibilidade de tempo, nos processos de tomada de decisões e etc. Para a autora, os conselheiros advindos do poder público possuem muito mais vantagens sobre os representantes da sociedade civil, devido ao seu conhecimento da burocracia estatal, dos tramites e linguagem tecnocrática, do acesso a informações e documentos, além do suporte administrativo que possuem.

Além do mais, os representantes governamentais atuam nos conselhos durante seu expediente normal de trabalho remunerado, diferente dos representantes da sociedade civil que precisam dispende tempo e recurso para participar das reuniões, visto que a função de conselheiro não é remunerada. É preciso então, que haja igualdade de condições na participação dos representantes da sociedade civil e do governo. A própria autora ressalta ainda a importância do acesso à informação e da necessidade de se qualificar estes atores, dotando-os de informações e conhecimentos sobre a estrutura estatal.

Outra questão diz respeito as ações decisórias dos conselhos, se possuem caráter deliberativo, consultivo, fiscalizador e etc. A lei federal trata dos conselhos como órgãos de caráter deliberativo, mas alguns conselhos tem funcionado apenas como órgãos consultivos, restringindo sua atuação ao campo da opinião, da consulta, da emissão de pareceres sem efetivo poder de deliberação e decisão (GOHN, 2011).

Nos municípios sem tradição organizativo- associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2011, p. 93).

Por isso, é preciso reafirmar o caráter deliberativo dessas instâncias de participação, visto que em muitos municípios tem predominado o modelo de conselhos com caráter apenas consultivo.

Ainda sobre seu caráter deliberativo Almeida e Tatagiba (2012) afirmam que muitos conselhos embora se constituam por lei como instancias deliberativas se tornam apenas “meros espaços de passagem de fluxo”. Ou seja, espaços onde suas deliberações servem apenas para cumprir formalidades e avaliar decisões, já que muitos deles estão obrigados legalmente a atender exigências que partam de outras

instâncias que possuem jurisdição sobre determinada política pública como os tribunais de contas, órgãos do executivo, legislativo.

Devido a essa teia constitucional complexa muitas vezes o exercício de sua função pode se chocar ou entrar em conflito com alguns dispositivos institucionais, constringendo sua competência deliberativa na realização de suas atribuições e desapontando tanto a representação governamental quanto a representação da sociedade civil.

Segundo as autoras para que haja o efetivo exercício de seu caráter deliberativo é preciso que os conselhos busquem sua legitimidade institucional no interior do Estado, fazendo com que suas decisões não sejam desconsideradas pelas demais instâncias legalmente constituídas. Levando em conta que os conselhos são espaços de disputas e explicitação de conflitos as autoras afirmam que:

[...] é preciso insistir que a função deliberativa dos conselhos não se expressa na sua suposta autonomia diante das outras instâncias estatais. Sua função deliberativa começa pelo reconhecimento dessas instâncias e pela disposição de travar uma luta no interior do Estado para se constituir, diante delas, num interpelador legítimo das normas vigentes quando assim exigem as demandas sociais por justiça (ALMEIDA E TATAGIBA, 2012, p.84).

Sintetizando um pouco sobre os desafios enfrentados pelos Conselhos, Santos (2002) diz que para que haja efetividade na institucionalização desses canais é preciso levar em conta tanto as condições necessárias para a realização da participação (como o acesso a informação, criação de mecanismos de acompanhamento e prestação de contas por parte do poder público) como também o fomento a criação de instrumentos que possibilitem maior diálogo com as organizações sociais, ampliando “seu raio de ação e de envolvimento da sociedade” (p.49).

Portanto, para que a realização da participação e do controle social nos conselhos sejam efetivas é preciso superar os obstáculos impostos à consecução plena de seus objetivos e corrigir os problemas presentes em seu desenho institucional. Porém, apesar das limitações e lacunas ainda existentes os Conselhos Gestores têm se mostrado “um importante instrumento a disposição da sociedade” (GOMES, 2003), pois representam “um novo padrão de relações entre Estado e Sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na

formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas” (GOHN, 2011, p. 92).

Além do mais, criam condições para a realização do controle social sobre as políticas governamentais através da participação, influenciando na formulação e proposição de diretrizes, no estabelecimento de prioridades, na avaliação das políticas já existentes e em andamento, e na gestão e direcionamento dos recursos financeiros para que assim as necessidades de diversos segmentos sociais sejam atendidas (PRESOTO, WESTPHAL, 2005).

A seguir será tratada a especificidade da Assistência Social e mais adiante sobre a criação dos conselhos nessa área da política social.

5 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO

A assistência aos mais necessitados no Brasil por muito tempo não recebeu a atenção do poder público. Suas ações eram comumente ligadas à solidariedade das pessoas e a caridade que era desenvolvida por entidades religiosas e grupos privados. “O Estado era um mero distribuidor de isenções clientelistas a grupos privados e religiosos e estes concentravam o atendimento à população vulnerável”¹. Ou seja, por muito tempo, ficou a cargo de entidades religiosas e da solidariedade das pessoas a responsabilidade pela proteção da população desfavorecida, tendo o Estado apenas a função de direcionar esses esforços.

A pobreza nos primeiros séculos de história do Brasil não era vista como expressão da questão social, mas sim como um problema pessoal dos indivíduos, que eram considerados os próprios responsáveis pela situação de miséria em que se encontravam, já que não se esforçavam para superá-la. (CARVALHO, 2008). Dessa forma, até o final do século XIX, o atendimento às necessidades da população carente ficou a cargo da solidariedade da sociedade civil e da igreja católica, que os realizava com a arrecadação de esmolas e através dos trabalhos desenvolvidos por irmandades e pelas Santas Casas de Misericórdia (CUNHA, 2009).

Com as mudanças econômicas² ocorridas no início do século XX, o processo de urbanização e a emergência da classe operária com suas reivindicações, o Estado passou gradativamente a reconhecer a legitimidade da questão social (CARVALHO, 2008; YAZBEK, 2012).

As primeiras iniciativas de proteção pública começaram a ser desenvolvidas a partir da década de 1920, com a criação das caixas de aposentadoria e pensões para o setor ferroviário, que ficou conhecida como Lei Eloy Chaves e que mais tarde se expandiu para outros setores (CUNHA, 2009).

¹ Trecho extraído do vídeo: Especial apresenta história da Assistência Social no Brasil, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em 2010 e divulgado pela TV NBR em seu canal no Youtube. TVNBR. Especial apresenta a história da Assistência Social no Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qPE5MdntV2Y&index=3&list=WL>. Acesso em: 30 abr. 2015.

² De acordo com Carvalho (2008), “A partir da crise mundial do capitalismo (1929) o Estado se reposicionará frente à sociedade, inserindo-se na relação capital-trabalho [...]”. Já no caso brasileiro essas mudanças se deram através da “passagem da economia mercantil escravista para a economia exportadora capitalista, que caracteriza o Brasil no final do Império e nos primeiros anos da Velha República” (SPOSATI, 1998, p. 87 *apud* YAZBEK, 2012, p. 296).

A partir da década 1930, durante a Era Vargas (1930-1945) a questão social começa a ganhar destaque na agenda política e como resposta às lutas sociais e trabalhistas, o Estado começa a adotar medidas que visavam à proteção do trabalhador e da sua família (YAZBEK, 2012). Neste período surgem diversas iniciativas como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a criação do salário mínimo, o surgimento dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas que giravam em torno do trabalho.

Segundo Maria Carmelita Yazbek³ “essa legislação alcança o trabalhador organizado, o trabalhador do mercado formal, o trabalhador com carteira de trabalho, e deixa de lado qualquer ação de proteção social para os trabalhadores do mercado informal, para os pobres da sociedade naquele momento histórico”. Ou seja, pela legislação trabalhista, a classe trabalhadora passa a ter garantido alguns direitos sociais, enquanto ao trabalhador pobre, sem carteira assinada, sem emprego restavam as obras sociais e de caráter filantrópico, que eram mantidas por uma forte rede clientelista e burocrática (IBID, p.297).

A Assistência Social por parte do Estado era praticamente inexistente, sendo o sistema protetivo brasileiro estruturado sobre dois aspectos: 1) pela proteção ao trabalhador formal, apoiado em sua capacidade contributiva e 2) ao conjunto de iniciativas filantrópicas da sociedade civil, destinada aos mais pobres em uma espécie de “modelo de regulamentação pela benemerência” (SPOSATI, 1994, p. 8 *apud* YAZBEK, 2012, p.297).

Em 1938 foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), órgão vinculado ao Ministério da Educação e da Saúde. O CNSS tinha com um de seus objetivos principais estudar as situações de desajustamentos sociais. Além disso, cabia a ele elaborar inquéritos e pesquisas sobre todas as categorias de pessoas em situação de pobreza, propor medidas a serem implementadas pelo governo, organizar as ações de assistência desenvolvidas por instituições públicas e privadas e emitir decisões acerca das subvenções governamentais concedidas às instituições privadas (BRASIL, 1938).

³ Trecho extraído do vídeo: Especial apresenta história da Assistência Social no Brasil, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome em 2010 e divulgado pela TV NBR, com a participação da professora e doutora em Serviço Social, Maria Carmelita Yazbek. TVNBR. Especial apresenta a história da Assistência Social no Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qPE5MdntV2Y&index=3&list=WL>. Acesso em: 30 abr. 2015.

O Conselho era composto por pessoas indicadas pelo Presidente da República e suas decisões eram tomadas pelo governo federal, sem qualquer controle ou participação social. Dessa maneira, através do CNSS o Estado além de incentivar a benemerência, passa a ser o responsável por sua regulação, sem estabelecer e definir uma política de atenção aos mais pobres (YAZBEK, p.297).

Em 1942, durante a segunda guerra, é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma das primeiras iniciativas estatais para a prestação de serviços sócio assistenciais. Comandada pelas primeiras damas do país, a instituição inicialmente prestava auxílio aos familiares dos pracinhas que iam para o combate. Posteriormente passou a desenvolver serviços em diversas áreas e expandiu-se para os âmbitos municipais e estaduais e passou a desenvolver uma política de convênio com instituições sociais no campo da filantropia (CARVALHO, 2008; CUNHA, 2009; YAZBEK, 2012).

Em 1969 a LBA se tornou uma fundação. Ainda de acordo com Yazbek (2012), as ações dessa organização eram caracterizadas por práticas paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria. Segundo a autora, essa modalidade de intervenção “está na raiz da relação simbiótica que a emergente assistência social brasileira vai estabelecer com a filantropia e com a benemerência” (MESTRINER, 2001 *apud* YAZBEK, 2012, p. 298).

Com o passar dos anos e com o retorno do período democrático, pouca coisa havia se alterado no cenário da assistência social. As mesmas práticas de caráter clientelista, conservadoras e com ações focalizadas de auxílio aos pobres se mantiveram e foram operadas de maneira desarticulada. Isso impedia a superação da natureza assistencialista das políticas sociais (CARVALHO, 2008).

De acordo com Raichelis (2011, p. 93)

No período de relativa democratização, que vai de 1945 a 1964, a expansão do sistema de proteção social baseia-se nos marcos já estabelecidos, dentro do padrão que será recorrente no âmbito das políticas sociais públicas: *seletivo* (no plano dos beneficiários), *heterogêneo* (no plano dos benefícios) e *fragmentado* (no plano institucional e financeiro). Este segundo período revela transformações radicais no que diz respeito ao formato institucional legal e financeiro das políticas sociais, e é quando se consolidam os sistemas nacionais regulados pelo Estado no campo da produção de bens e serviços de saúde, educação, previdência, assistência social e habitação. O pós- 64 vai cristalizar o núcleo duro do sistema de proteção social brasileiro, nos moldes do autoritarismo e da *tecnificação* da questão social, fincando o padrão de consolidação institucional pelo qual a expansão desse sistema se desenvolverá até finais da década de 70, quando revelará sinais de esgotamento e crise.

Na década de 60 é instaurado no Brasil um governo militar. Nesse período o Estado opta pela diretriz desenvolvimentista, de crescimento econômico acelerado, abrindo-se a investimentos externos advindos do capital monopolista. Dessa forma, o Estado amplia o seu nível de intervenção, promovendo novas estratégias para o desenvolvimento do país concentradas no capital e no aumento da exploração dos trabalhadores. No campo da política social houve um processo de ampliação, burocratização e modernização no sistema de proteção social, ainda que de maneira conservadora. Mesmo assim a questão social nesse período foi tratada através do binômio repressão/ assistência. Segunda Yazbek (2010, p.14)

Trata-se de um processo de modernização conservadora, pois essas mudanças não significaram uma ruptura com os padrões meritocráticos prevalentes até então, mas nesse período, por exemplo, o INPS incorporou novos segurados, expandiu a assistência médica previdenciária e criou em 1974 a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e inválidos com baixa renda. Ainda nesse período houve a criação de novos mecanismos de poupança compulsória através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e posteriormente o PIS/ PASEP. Foram criados também: o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro Rural), o Sistema Financeira de Habitação, os Centros Sociais Urbanos, o Programa de Interiorização de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) entre outros, além do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que incluiu no novo sistema a Legião Brasileira de Assistência – LBA e a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM.

Percebe-se, portanto, que a ação assistencial no Brasil, desde o início esteve marcada por ações estratificadas e fragmentadas, promovendo medidas de caráter seletivo no atendimento aos mais pobres e carregando consigo traços de clientelismo político. De acordo com Oliveira (1999, p. 38)

A história da Assistência Social revela que as iniciativas voltadas para essa área tiveram predominantemente um caráter alienante, paternalista e secundário. Campo de ação da igreja, de filantropia da sociedade civil e das “Primeiras Damas” a Assistência não adquiriu visibilidade como política pública. O Estado Brasileiro a ela reservou um conjunto de medidas de favor e proteção aos excluídos da riqueza social, de forma casuística e assistencialista.

Durante a década de 1970, houve o aprofundamento das desigualdades sociais e o agravamento da pobreza a diversas camadas da população. Para enfrentar essa crise o Estado buscou através do seu sistema de proteção social

articular seus programas e serviços existentes. Porém, a forma como o governo buscou estruturar suas ações no campo da assistência não possibilitava a integração e a coordenação entre os demais níveis de governo. Não havia sincronia entre as esferas de governo na promoção de políticas. Assim, tanto as iniciativas do governo federal quanto das esferas estaduais e municipais se desenvolveram de maneira superposta e fragmentada, marcada por grande influência do governo federal que centralizava o poder e os recursos financeiros em sua esfera de governo (CUNHA, 2009).

No começo da década de 1980 iniciaram-se diversos processos de mobilização da sociedade civil, articulada com diversos setores organizados, que pediam eleições diretas e o retorno da democracia ao país.

O processo constituinte de 1988 representou o marco para a consolidação e o reconhecimento da Assistência Social como dever do Estado e direito do cidadão e ela passou a integrar o tripé da Seguridade Social: Saúde, Previdência Social e Assistência Social (BRASIL, 1988). De acordo com Cunha (2009, p.150):

As demandas apresentadas pela sociedade evidenciaram as consequências da questão social e propiciaram que se discutisse a assistência social como um direito dos cidadãos brasileiros à proteção pública, em contraponto às ações assistenciais, fragmentadas, pontuais, assistencialistas e clientelistas até então desenvolvidas.

Ainda de acordo com a mesma autora, as mobilizações que giraram em torno das lutas pelo direito a proteção social contaram com a participação de diversos atores, dentre eles: assistentes sociais, acadêmicos, membros de organizações de prestadores de serviços e de organizações de usuários. Para ela, “essa *comunidade política* criou estratégias de mobilização que se mostraram muito eficientes e se tornaram as bases de uma ampla rede nacional de apoio à política de assistência social” (CUNHA, 2009, p.152).

Finalmente, a Constituição Federal reconheceu e definiu em seus artigos 203 e 204 a especificidade da Assistência Social como política pública, destacando seu caráter não contributivo, seus objetivos, fontes de custeio e a descentralização de seus programas e ações.

Ela incorporou também a participação das organizações não governamentais na área da assistência social. Em seu artigo 204, a Constituição garante a

participação popular e o controle social, por intermédio de suas organizações representativas na formulação e controle das ações nos três níveis de governo (BRASIL, 1988).

Deste modo, verifica-se que a própria criação e funcionamento dos Conselhos na área da Assistência Social tiveram sua concepção advinda da Constituição Federal (ALVES; ALMEIDA, 2013).

Para regulamentar os artigos da Constituição que tratam da Assistência Social foi aprovada no ano de 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que será tratada a seguir.

5.1 A LOAS e os conselhos na área da Assistência Social

Após a promulgação da Constituição houve ainda diversos debates e lutas para que os direitos que a Carta Magna prenunciava fossem regulamentados.

De acordo com Raichelis (2011, p. 123) a “elaboração da LOAS foi produto da mobilização de segmentos sociais que se organizaram com o objetivo de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública”.

A lei levou cinco anos para ser sancionada, sofrendo inclusive o veto integral do presidente Collor em 1991 e foi finalmente homologada, com alguns cortes pelo presidente Itamar Franco em 7 de dezembro de 1993. Raichelis afirma ainda que essa negociação envolveu “intrincados processos de negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil, do governo federal e da esfera parlamentar” (Idem).

A lei 8742/1993 que ficou conhecida por Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS veio para regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal. Através dela a Assistência Social é finalmente reconhecida como política pública, direito do cidadão e dever do Estado (BRASIL, 1993). Dentre as conquistas obtidas com a legislação destaca-se o caráter não contributivo da assistência social, e a universalidade da política, ou seja, todos aqueles que dela necessitarem terão o acesso e a garantia do atendimento a suas necessidades básicas sem qualquer contrapartida financeira.

De acordo com Bulla e Leal (2004, p. 06) o que se observa na sociedade brasileira a partir da homologação da LOAS é uma mudança de concepção sobre a política de assistência social no Brasil. De acordo com as autoras:

Ela passa a adquirir novos contornos, passando a ser entendida não mais nas formas tradicionais, como prática de ajuda aos necessitados, centrada na caridade, no favor, mas como uma política pública de atendimento às necessidades básicas da população, no campo dos direitos sociais e de cidadania.

Além disso, a lei estabeleceu diretrizes sobre a maneira pela qual as ações na área da assistência social serão organizadas e realizadas. No artigo 11 a lei menciona que as ações na área da assistência social se darão de forma articulada entre todas as esferas de governo. Além disso, ela concebe a organização da política em um sistema descentralizado, tendo cada esfera de governo a responsabilidade e o comando único na condução da política de assistência social sob sua jurisdição (BRASIL, 1993).

O processo de descentralização se refletiu tanto na organização quanto na gestão da política de assistencial social. A LOAS trata da atribuição de cada esfera de governo em seus artigos 12, 13,14 e 15 onde define as competências de cada um dos entes federados na alocação e destinação dos recursos financeiros, na execução dos projetos de enfrentamento da pobreza e na prestação dos serviços assistenciais, garantindo a autonomia de cada ente na gestão da política (BRASIL, 1993).

De acordo com Bulla e Leal (2004, p. 7)

O processo de descentralização contribuiu para o rompimento com uma prática centralizadora dos governos e com a cultura tradicional de clientelismo e assistencialismo que vem acompanhando a prática da assistência social brasileira ao longo dos anos. Esse processo traz em si, a ideia de redistribuição do poder de decisão tanto entre a esfera federal, estadual e municipal, como também na relação entre o governo e a sociedade.

Também no mesmo artigo é garantida “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (inciso II do art 5º da LOAS). A presença da questão participativa na LOAS representou uma conquista para a sociedade, pois foi reflexo dos processos de lutas que envolveram os movimentos sociais e a sociedade civil organizada durante a década de 80. Além disso, como postula Raichelis (2011, p. 124)

[o próprio] movimento que conduziu à formulação da LOAS ativou a participação de diferenciados agentes sociais, induziu a criação de novos

espaços de debate e polarização de propostas, redefinindo-se o espectro das entidades que tradicionalmente militam na área de assistência social.

A garantia da participação social e a descentralização das políticas, além de ter permitido a aproximação entre sociedade e poder público, possibilitou o alargamento da esfera pública, permitindo que a participação acontecesse em diferentes níveis e com a presença dos mais variados segmentos organizados da sociedade civil nos processos de formulação, implementação e gestão. Desta forma, a garantia do acesso aos direitos sociais pelos mais excluídos está diretamente ligada a ampliação dessa esfera pública, incorporando a sociedade civil organizada nos debates e definições de prioridades e na fiscalização da execução das políticas públicas (RAICHELIS, 2011).

Para concretizar e viabilizar sua perspectiva publicista a LOAS inova ao criar as Conferências e os Conselhos de Assistência Social como mecanismos de participação e controle social. Os Conselhos, objeto de análise deste estudo, se constituíram como órgãos superiores de deliberação colegiada, vinculados à Administração Pública e responsáveis pela coordenação da Política de Assistência Social (BRASIL, 1993).

Em seu artigo 16 a LOAS define os Conselhos como “instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil” (BRASIL, 1993).

Fica definindo na LOAS que os conselhos gestores devem ter composição paritária, ou seja, devem ter assento no Conselho tanto representantes dos órgãos governamentais quanto representantes da sociedade civil, do qual se incluem as organizações não governamentais, os trabalhadores do setor da assistência social, organizações de usuários e outras entidades que prestam serviço na área. Esses representantes serão escolhidos em fórum próprio (BRASIL, 1993).

Além da esfera federal, a legislação propõe ainda a criação dos Conselhos nas esferas estaduais, municipais e no Distrito Federal através de leis específicas. Essas estruturas devem ser de caráter permanente e vinculadas ao poder Executivo de cada esfera, que dará apoio administrativo e assegurará a dotação orçamentária para o seu funcionamento.

É importante destacar também que a própria legislação em seu artigo 30 vincula o repasse de verbas aos Estados, Municípios e Distrito Federal à criação dos

Conselhos em suas respectivas esferas de governo. É por isso que a partir da homologação da LOAS diversos conselhos foram surgindo pelo Brasil.

A partir de 1993, foram criados conselhos estaduais e municipais de assistência social em todo país, sendo que em 1997 existiam 2.908 conselhos de âmbito municipal (em 53% das cidades brasileiras), número que evoluiu para 93% em 2001 e 98,8% em 2005, numa distribuição regional equitativa (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004; BOSCHETTI, 2003; IBGE, 2001; 2006 *apud* CUNHA 2009, p.166).

A legislação tratou ainda das competências dos Conselhos das quais se incluem: 1) aprovação da política de assistência social; 2) normatização das ações, regulamentando a prestação de serviços no campo da assistência social na esfera pública e privada; 3) estabelecimento de procedimentos para a concessão de registros e certificados de entidade beneficente de assistência social às instituições privadas prestadoras de serviços na área; 4) concessão de registro e certificado de entidade beneficente a estas instituições; 5) zelar pela efetivação do sistema participativo e descentralizado de assistência social; 7) apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social e encaminhá-la para o órgão responsável pela coordenação da política; 8) convocar a Conferência de Assistência Social; 9) acompanhar e avaliar a gestão dos recursos; estabelecer diretrizes, 10) apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais referentes ao Fundo Nacional da Assistência Social- FNAS; 11) elaborar seu regimento interno e divulgar no Diário Oficial de União – DOU todas as suas decisões e prestações de contas, com os respectivos pareceres emitidos (BRASIL, 1993).

Os conselhos constituíram- se, portanto, em canais legítimos de efetivação da participação da sociedade junto ao Estado nos processos de formulação, implementação e fiscalização sobre as políticas públicas. De acordo com Cunha (2009, p.170-171) “as competências dos conselhos indicam que suas atividades deliberativas podem produzir decisões que venham a impactar as ações das instituições públicas e privadas conduzidas nessa área, inclusive alcançando os usuários do sistema”.

Porém, o grande desafio está em compreender até que ponto essas inovações trazidas pela Constituição e suas leis complementares se concretizam na rotina e nas atividades dos Conselhos. Como afirma Silva *et al* (2009, p. 24-25) “é preciso saber até que ponto a dinâmica real de funcionamento dos Conselhos tem

permitido que esses princípios inovadores se traduzam em prática política inovadora”.

Cabe ainda perceber se

o funcionamento dos conselhos e a prática associativa dos conselheiros incorporam a preocupação com a publicização das suas ações e com a criação de espaços descentralizados que as aproximem das organizações cívicas ou da população não organizada, a fim de estimular processos de organização e mobilização (SANTOS, 2002, p.50).

Por isso, o trabalho a seguir teve como objetivo analisar o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Volta Redonda no que diz respeito ao envolvimento e a participação da sociedade nos processos de deliberação, decisão e fiscalização sobre as políticas públicas de assistência social, verificando se os objetivos preconizados pela Constituição e pela LOAS quanto a participação e o controle social foram atendidos na referida instância.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização deste trabalho foi aplicada uma metodologia qualitativa, que segundo Appolinário (2012, p. 61) “prevê a coleta dos dados a partir de interações sociais do pesquisador com o fenômeno pesquisado”.

Quanto ao tipo de estudo este pode ser classificado como descritivo-explicativo. De acordo com Gil (2008, p.27) as pesquisas do tipo descritivo “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Já as pesquisas de caráter explicativo, segundo o mesmo autor, objetivam “identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (GIL, 2008, p.28).

A fim de se responder a questão norteadora deste trabalho foi realizada uma pesquisa bibliográfica e de campo. O levantamento bibliográfico possibilitou realizar um retrospecto teórico sobre os conceitos e questões importantes referentes às temáticas da participação, controle social e conselhos gestores na área da assistência social no contexto brasileiro. Esse levantamento permitiu ainda traçar a trajetória histórica da assistência social no Brasil e a criação dos conselhos na área.

Foi realizado também um estudo de caso, que segundo Yin (2005, p.32) *apud* Gil (2008, p. 58) “é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidências”.

Para tal foi realizado uma pesquisa documental de dados institucionais através da análise de atas e legislações pertinentes ao Conselho Municipal de Assistência Social de Volta Redonda. Além disso, realizaram-se entrevistas semiestruturadas e um questionário com cinco participantes dos CMAS-VR, sendo quatro representantes da sociedade civil e um da representação governamental.

De acordo com Appolinário (2012) na entrevista semiestruturada o pesquisador vai seguir um roteiro de pesquisa que foi previamente estruturado, porém, nesta modalidade há espaço para que o entrevistado elucide elementos e informações que venham a surgir de maneira imprevista ou espontânea.

O estudo contou ainda com a coleta de dados e informações através da percepção sensorial do autor, pelo processo denominado observação. De acordo

com Appolinário (2012) esse processo permite “entrar em contato diretamente com o fenômeno estudado, utilizando-se para isso os órgãos dos sentidos como ferramentas essenciais para a exploração de uma determinada realidade” (p. 138).

A análise documental, a entrevista semiestruturada, o questionário e a observação do autor nas 13 assembleias realizadas entre agosto/ 2014 e abril/ 2015 permitiram caracterizar o conselho municipal de assistência social de Volta Redonda, analisando o funcionamento de suas estruturas e competências, compreender a dinâmica das reuniões realizadas pelo conselho e analisar se há uma participação efetiva dos conselheiros, bem como o grau de autonomia das decisões tomadas.

Por fim, é importante ressaltar que a impossibilidade da realização de entrevista com todos os conselheiros, já que a maioria deles divide essa função com seus trabalhos em órgãos governamentais e nas organizações filantrópicas dificultou a realização de uma análise mais aprofundada sobre as representações do conselho. Para tentar sanar este problema foi montado um questionário que foi enviado para alguns via email, porém não se obteve resposta de todos.

Além disso, outra questão limitante é que a maior parte das entrevistas conseguidas adveio da representação da sociedade civil, o que restringiu a realização de um contraponto maior entre ambas as representações. Além disso, o tempo foi um fator limitante pois não permitiu a análise de um período maior das atas do conselho.

7 DISCUSSÃO E RESULTADOS

7.1 O Município de Volta Redonda

Volta Redonda é um município localizado no estado do Rio de Janeiro. Pertence a região do Médio Paraíba, que também abrange os municípios de Barra do Piraí, Barra Mansa, Itaiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores e Valença. De acordo com informações do Censo realizado em 2010 o município possuía uma população estimada em 257.803 habitantes, correspondente a 30,1% do contingente da região do Médio Paraíba passando em 2013 para um número de 261.522 habitantes, de acordo com dados do IBGE Cidades.

O município ocupa uma área total de 182,5 quilômetros quadrados, correspondentes a 2,9% da área da Região do Médio Paraíba. A densidade demográfica era, em 2010, de 1.412,7 habitantes por km², contra 138,1 habitantes por km² de sua região. A taxa de urbanização, em 2010, correspondia a 99% da população.

Volta Redonda é considerada uma das principais cidades da região devido a sua relevância econômica e um dos municípios mais desenvolvidos do Médio Paraíba e do estado do Rio de Janeiro.

De acordo com o IBGE cidades (2015) o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM em 2010 foi de 0,771, sendo considerado alto⁴.

No comparativo com os municípios do estado do Rio de Janeiro, a cidade ocupa a 4^a posição ficando atrás apenas dos municípios do Rio de Janeiro, Niterói e Rio das Ostras. Em nível nacional ocupa a 220^a posição entre os 5565 municípios brasileiros (ATLAS BRASIL, 2015).

Dados do IBGE mostram ainda que o Produto Interno Bruto (PIB) da cidade é composto majoritariamente pelos segmentos de Indústria e Serviços, seguindo o que

⁴ De acordo com o site ATLAS BRASIL as faixas de desenvolvimento humano municipal variam em uma escala entre 0 e 1. Assim, um IDHM entre 0 – 0,499 é considerado muito baixo desenvolvimento humano. Entre 0,500 – 0,599: baixo desenvolvimento humano. IDHM entre 0,600 – 0,699 é considerado médio desenvolvimento humano, já entre 0,700 e 0,799 é considerado alto. Por fim, entre 0,800 – 1 é considerado um nível muito alto de desenvolvimento humano. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/#10> Acesso em: 06/07/2015

é percebido no estado do Rio de Janeiro e no Brasil. Destaca-se neste aspecto o peso e importância da Companhia Siderurgica Nacional – CSN (indústria de grande porte do ramo da siderurgia fundada em 1941) na composição do PIB do município. O PIB per capita a preços correntes, em 2011, foi de R\$ 35.126,98.

De acordo com a lei municipal nº 5026 de 16 de janeiro de 2014, Volta Redonda possui um orçamento anual estimado em R\$ 998.707.000,00.

Sobre a pobreza no município, de acordo com dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS (2015) Volta Redonda possui 17858 famílias de baixa renda e 4737 em situação de extrema pobreza. Dentre a população considerada em situação de extrema pobreza o maior contingente encontra-se na faixa etária de 5 e 14 anos, com 1297 indivíduos e entre 20 e 39 anos, com 1100.

Além disso, há ainda 9780 famílias beneficiárias do programa de repasse de renda Bolsa Família e 20953 famílias cadastradas no Cadastro Único, que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda em determinada localidade.

Sobre a cobertura da assistência social no município, de acordo com o CENSO SUAS (2014) Volta Redonda conta com 32 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, que são unidades públicas estatais que ofertam serviços de proteção social básica. Além disso, de acordo com dados do Conselho Municipal de Assistência Social de Volta Redonda estão inscritos no conselho 53 entidades sem fins lucrativos, que desenvolvem serviços de assistência em diversas áreas, atendendo diferentes públicos alvos.

Vista sua densidade demográfica, os indicadores que colocam Volta Redonda como um dos municípios mais bem posicionados e desenvolvidos do estado, seu orçamento municipal anual e o perfil dos beneficiários da assistência social, constata-se a importância da existência dos conselhos gestores na definição das políticas públicas e na alocação dos recursos dos mais variados setores (saúde, educação, assistência social e etc.).

7.2 A criação, organização interna e a estrutura de funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social de Volta Redonda.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Volta Redonda (CMAS – VR) foi instituído em 18 de março de 1997 através da Lei Municipal nº 3329/1997. Sua criação se deu por iniciativa do poder público e foi concebido quatro anos após a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS no país.

O CMAS - VR é um órgão de caráter deliberativo e normativo, está vinculado ao poder executivo e tem como objetivo principal coordenar e executar a Política de Assistência Social no município de Volta Redonda. A lei procurou se adequar as diretrizes nacionais estabelecidas pela LOAS.

Dentre suas principais competências estão:

- i) Deliberar sobre a Política Municipal de Assistência Social;
- ii) Deliberar sobre o Plano de Assistência Social, seus programas, projetos e serviços governamentais e não- governamentais;
- iii) Normatizar, de maneira complementar as ações e efetuar a regularização da prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social;
- iv) Elaborar e deliberar sobre a proposta orçamentária na área da Assistência Social para compor o orçamento municipal
- v) Promover a inscrição e a fiscalização das entidades, órgãos e organizações da Assistência Social, governamentais e não governamentais. (VOLTA REDONDA, 1997).

O conselho é de composição paritária e bipartite e integrado por vinte membros titulares e seus suplentes, que possuem mandatos de dois anos. Esses mandatos não convergem com as eleições para o executivo.

De acordo com a lei 3329/ 1993 a representação governamental é composta por 10 representantes advindos das secretarias de ação comunitária, de cultura,

educação, esporte e lazer, fazenda, planejamento, saúde, Fundação Beatriz Gama⁵, Fundação Educacional de Volta Redonda – FEVRE⁶ e do Fundo Comunitário de Volta Redonda – FURBAN⁷. Os representantes governamentais são indicados pelas respectivas secretarias e fundações.

A representação por parte da sociedade civil é composta por 10 representantes de entidades e organizações não governamentais e por representações que atuam na defesa e garantia de direitos na área da assistência. A composição se dá por:

- a) Quatro representantes dos prestadores de serviço da Assistência Social;
- b) Quatro representantes dos usuários;
- c) Dois representantes dos profissionais da área de Assistência Social (Assistentes Sociais, Psicólogos e Sociólogos).

De acordo com a legislação, as entidades e organizações não governamentais devem se reunir em fórum apropriado para elegerem seus representantes. Além do mais, o exercício da função de conselheiro é considerado serviço público relevante e o seu exercício não é remunerado.

Atualmente o Conselho é presidido por um representante governamental e a vice-presidência está a cargo de uma representante da sociedade civil, pertencente a uma entidade filantrópica. A cada mandato a presidência e a vice – presidência se alternam entre as representações e são realizadas eleições dentro do Conselheiro para a escolha dos novos representantes.

A estrutura organizacional do Conselho é composta pela assembleia geral, a diretoria (composta pelo presidente, vice – presidente, diretor técnico e diretor administrativo) a secretaria executiva e as comissões permanentes (comissão de políticas básicas de assistência social, de direitos humanos, comissão de

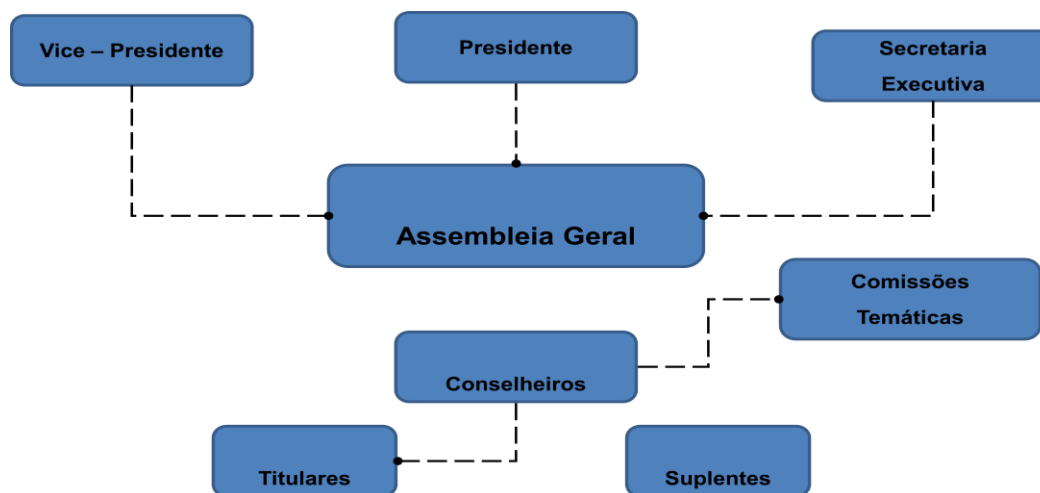
⁵ Entidade da prefeitura municipal de Volta Redonda que tem como objetivo assistir crianças e adolescentes socialmente vulneráveis. Disponível em <<http://www.portalvr.com/fundacao/fbg.php>> Acesso em: 18 jun 2015.

⁶ A Fundação Educacional de Volta Redonda, FEVRE, é uma fundação pública pertencente a prefeitura de Volta Redonda e tem como objetivo “oferecer ensino fundamental, médio e profissionalizante de qualidade, edificar a terceira idade visando a formação integral do cidadão crítico e consciente da cidadania e à promoção socioeducativa do idoso”. Disponível em: <<http://www.portalvr.com/fevre/index.php/a-fevre/2013-03-20-19-49-09>> Acesso em: 18 jun 2015.

⁷ O Fundo Comunitário de Volta Redonda – FURBAN é uma autarquia que tem como objetivo realizar serviços de melhoria e infraestrutura as áreas habitadas por posseiros e à manutenção de áreas urbanizadas em todo o município. Disponível em: < <http://www.portalvr.com/2012-12-20-11-24-31/autarquias?id=67> > Acesso em 18 jun 2015.

comunicação, informação e divulgação e comissão de estudo de avaliação de projetos) (VOLTA REDONDA, 2006).

Os membros do conselho se reúnem na assembleia, que é o órgão deliberador máximo, como se verifica no organograma a seguir:



Fonte: Adaptado de Oliveira (2013)

Sobre a infraestrutura do CMAS – VR a lei municipal 3339/ 1993 estipula que fica a cargo do poder executivo, por meio da Secretaria Municipal de Ação Comunitária - SMAC a responsabilidade pela manutenção da infraestrutura do conselho e o fornecimento de recursos humanos técnicos e administrativos para o bom funcionamento do mesmo.

O CMAS- VR está localizado em local de fácil acesso a comunidade, como previsto no inciso 2º do artigo 19 da lei que o institui e fica localizado próximo à prefeitura do município e a outras secretarias. Ele está instalado dentro da Secretaria Municipal de Ação Comunitária - SMAC e possui sala própria.

Além disso, há ainda um fundo associado ao Conselho, o Fundo Municipal de Assistência Social, que tem como objetivo principal criar as condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento da Assistência Social no município. Todas as ações a serem desenvolvidas pelo Fundo devem ser submetidas a apreciação do Conselho, inclusive sua prestação de contas (VOLTA REDONDA, 1997).

7.3 O processo deliberativo e o controle social no CMAS – VR

A assembleia geral é o órgão máximo deliberador e consultivo do Conselho, onde ocorre o exercício do mandato dos conselheiros.

Para a realização das deliberações o *quorum* mínimo necessário é de maioria absoluta dos conselheiros na primeira convocação, porém após 15 minutos do horário estabelecido, em uma segunda chamada, o *quorum* pode ser composto com qualquer número de conselheiros, obedecendo sempre o princípio da paridade. Isso permite que o Conselho não fique sem realizar suas reuniões e, por conseguinte suas deliberações.

Além disso, essas assembleias são públicas, permitindo a participação da sociedade civil nas reuniões, porém somente terão direito a voto os membros efetivos do Conselho (VOLTA REDONDA, 1997).

No CMAS- VR as assembleias gerais possuem um calendário anual e suas reuniões ocorrem a cada 15 dias, no auditório da Secretaria Municipal de Ação Comunitária – SMAC. Além disso, todas as terças feiras ocorre a reunião da Diretoria do Conselho.

As reuniões do Conselho ocorrem sempre no horário da manhã e são iniciadas com a distribuição aos conselheiros da pauta a ser deliberada, destacando os pontos que serão abordados naquele dia. Ao começo de cada assembleia é feita a leitura da ata da reunião anterior. Após isso o presidente passa a palavra aos presentes que queiram fazer alguma colocação ou questionamento sobre algum ponto da ata e em seguida ocorre a aprovação da mesma, dando assim continuidade a assembleia.

Sobre a elaboração das pautas, um membro do executivo afirmou que elas são focadas no trabalho do dia a dia da Secretaria Municipal de Ação Comunitária, visto que todas as atividades que são desenvolvidas no âmbito da Secretaria devem passar pelo crivo do Conselho.

Se chega um recurso do governo federal e nós vamos receber esse recurso nós temos que passar pelo Conselho, aí o Conselho precisa saber porque, que recurso, para que que é, como vai ser gasto, a quem vai atender. Então nós temos que esclarecer (Relato do representante do poder executivo).

Ainda de acordo com o membro do executivo, durante as reuniões da diretoria do conselho (órgão paritário) são discutidos os assuntos que serão colocados na pauta para serem levados a assembleia. Segundo ela, a diretoria pode ainda deliberar sobre determinados assuntos em modo *ad referendum*, porém eles devem comunicar à assembleia posteriormente e apresentar o que foi deliberado na reunião para que possa ser aprovado pelos conselheiros presentes.

Porém, em algumas ocasiões observou-se que as pautas foram definidas em função de pendências de reuniões anteriores. De maneira geral, as reuniões são conduzidas pelo presidente e na sua ausência a condução da plenária ficou a cargo da secretária executiva.

A partir da análise das atas referentes ao período de agosto/2014 a abril/2015 constatou-se que os principais assuntos deliberados dizem respeito a questões referentes a inscrição de entidades no conselho. Esses pedidos de inscrição são analisados previamente pela diretoria e submetido à apreciação dos conselheiros posteriormente.

Nas reuniões analisadas o presidente e a secretária executiva do conselho apresentavam aos conselheiros o andamento dos projetos e programas que estavam sendo desenvolvidos no município, os critérios para a inserção de pessoas nesses programas, além da divulgação de demonstrativos financeiros e balancetes do fundo municipal de assistência social, encaminhamento de proposta orçamentária para exercício financeiro do ano seguinte, dentre outras.

Também eram prestados esclarecimentos aos representantes das entidades sobre os procedimentos referentes aos relatórios e plano de atividades que estas devem enviar a prefeitura e ao governo federal, além de outros esclarecimentos referentes a essas entidades.

De maneira geral, percebeu-se que os trabalhos desenvolvidos no âmbito da Secretaria de Ação Comunitária e as informações sobre os recursos repassados a assistência social eram levadas ao conselho para conhecimento e apreciação dos conselheiros. Percebeu-se que em quase todas as assembleias analisadas os conselheiros foram informados sobre o andamento de alguns planos, programas e projetos desenvolvidos no município. Em uma das reuniões foi apresentado aos conselheiros o plano municipal de assistência social, destacando seus principais pontos e em seguida, colocado em votação na plenária.

Na análise das atas observou-se também que muitos conselheiros e representantes das organizações sociais aproveitavam as assembleias para fazer informes e convites sobre os projetos e atividades desenvolvidas em suas instituições, tirar dúvidas em relação a certas legislações e procedimentos, além de tecerem comentários sobre alguns dos temas abordados.

As apresentações e explicações sobre questões normativas e financeiras, como legislações, prestação de contas referentes ao orçamento da assistência social e fundo do conselho eram realizadas pelos representantes governamentais. Em quase todas as reuniões, a secretária executiva apresentava slides com explicações sobre os principais pontos das leis, sobre os planos e projetos municipais, de que maneira são encaminhadas informações ao governo federal. Em algumas reuniões, a contadora do Fundo Municipal de Assistência Social estava presente para auxiliar na prestação de esclarecimentos sobre as questões contábeis ou algum assistente social era convidado a explicar sobre algum tema da área.

As explicações prestadas foram feitas de maneira didática e simples para que todos os membros compreendessem os assuntos apresentados.

Verificou-se, portanto que existe a preocupação do conselho com a transparência de suas ações aos conselheiros. Embora não tenha sido observada nessas reuniões nenhuma proposição de ação pública referente à política de assistência social, percebeu-se que o conselho cumpre seu papel no acompanhamento e fiscalização dessa política no município. O controle social, mesmo que não operado de maneira plena, existe no órgão. Como um órgão fiscalizador, normativo e consultivo o conselho opera de maneira satisfatória, pois informa aos presentes sobre o andamento da política e de suas ações.

Percebeu-se também que a relação do conselho com as entidades se dá basicamente através das assembleias ou através das comissões temáticas, que são compostas pelos conselheiros. A relação do conselho com o poder Executivo e com a Secretaria de Ação Comunitária é satisfatória e esses órgãos dão autonomia ao conselho para desenvolver seu trabalho.

A partir da análise das entrevistas e questionários realizados com 4 conselheiros representantes da sociedade civil, 1 da representação governamental constatou-se que os conselheiros possuem entendimento de seu papel e da importância dos conselhos gestores na definição das políticas públicas e na

realização do controle social. A maior parte dos conselheiros entrevistados participa do conselho há mais de 4 anos.

Grande parte dos entrevistados observa uma participação ativa por parte da maioria dos conselheiros e reconhecem a importância do exercício do controle social sobre as ações do conselho.

Observo uma participação ativa, onde em sua maioria, se envolvem, discutem, propõem e compartilham idéias. O exercício do controle social está intrinsecamente ligado ao modelo de gestão da política. Nós da sociedade civil entendemos que somente por meio de uma gestão participativa e descentralizada ocorre o exercício pleno do controle social (Representante da Sociedade Civil 1) .

Tudo a gente passa pelo Conselho. É um órgão deliberativo que tem um controle social, que tem poder fiscalizador e vai tomar medidas mais drásticas se for visto que tem alguma coisa que não está de acordo com a política, além disso, é um órgão fiscalizador, na parte da assistência social das entidades que estão inscritas no conselho (Representante Governamental).

É fundamental a participação da sociedade ou de seus representantes através de mecanismos institucionais de democratização e controle social, na elaboração de políticas públicas em todos os setores e na Assistência Social não seria diferente. [...] Somente o usuário pode qualificar os serviços públicos oferecidos, então a participação da população é indispensável em todo o processo de construção e efetivação destas políticas públicas, dentro dos parâmetros legais que definem os direitos do cidadão (Representante Sociedade Civil 2).

Dois conselheiros da representação da sociedade e governamental classificaram ainda que a participação das representações da sociedade civil está ficando mais qualificada, pois segundo eles, as entidades têm indicado cada vez mais pessoas capacitadas para comporem a sua representação no conselho. Além do mais, todos os entrevistados afirmaram que o conselho oferece oportunidades de capacitação aos seus conselheiros. Nas reuniões observadas foram realizadas algumas palestras aos conselheiros e feita a divulgação de alguns cursos de capacitação oferecidos aos conselheiros dentro e fora do município.

Percebeu-se que as assembleias do conselho estavam sempre cheias. O número de participantes presentes nas reuniões variavam entre 11 e 19 presentes. Em sua maioria havia a presença de conselheiros, seus suplentes e membros de entidades que não possuíam assento no conselho, mas que estão inscritas no CMAS-VR. Esses geralmente iam para acompanhar as discussões que ocorrem na

área da assistência no município e manter suas organizações informadas sobre processos e procedimentos que dizem respeito as suas entidades.

Porém, apesar da boa estrutura de funcionamento, da organização e da presença de ambas as representações nas assembleias, observou-se uma baixa participação dos conselheiros nas deliberações ocorridas nas assembleias. Uma pequena parcela da assembleia comentava, questionava ou propunha alguma ação. De maneira geral, quem se manifestava com maior frequência eram os conselheiros mais atuantes e os representantes do lado governamental que eram funcionários da Secretaria.

Os outros participantes, especialmente os que não eram conselheiros apenas participavam como ouvintes, não opinando ou participando das deliberações. Alguns iam apenas para representar suas organizações ou órgãos públicos. A maioria dos conselheiros presentes referendava as ações apresentada nas pautas de discussão. Das atas analisadas neste trabalho, todas foram aprovadas por unanimidade.

Se analisada a partir das tipologias apresentadas no capítulo 2 deste trabalho a participação de algumas pessoas observadas no conselho assemelha-se a aquelas apresentadas por Pateman (1992) e Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) em que os indivíduos até oferecem alguma decisão ao debate, porém a decisão final cabe apenas a uma parte (participação parcial, ativação). Observou-se ainda alguns traços da participação denominada por Bobbio (1998) de *presença*, onde alguns indivíduos participam de forma voluntária de alguma reunião ou assembleia, porém não oferecem nenhuma contribuição pessoal para fomentar sua cooperação.

Ainda sobre a participação, um dos entrevistados da representação da sociedade civil afirmou que essa participação só não é plena pelo lado da representação da sociedade por causa do fator tempo. Segundo ele, visto que muitos trabalham como voluntários em suas organizações, sua participação no conselho acaba se limitando às assembleias e às comissões que tem planos de trabalhos específicos.

Para Gohn (2001), a paridade na representação dos conselhos não deve ser apenas em questão numérica, mas também de condições de certa igualdade no que diz respeito à disponibilidade de tempo. Para ela, a diferença de condições para a participação no conselho entre a representação governamental e da sociedade civil é grande.

Essa disparidade vai refletir na capacidade de deliberação dos conselheiros representantes da sociedade civil, pois, os conselheiros da representação governamental têm o que os conselheiros da sociedade civil não possuem.

Enquanto os representantes da sociedade civil tem que dividir seu tempo entre seu trabalho nas organizações que representam com as reuniões do Conselho, a representação governamental trabalha no conselho em seu horário normal de trabalho, além disso, possui suporte administrativo da secretaria, livre acesso a dados e informações, além do conhecimento sobre a rotina burocrática dos órgãos públicos.

Outro conselheiro representante da sociedade disse ainda que a baixa mobilização de conselhos comunitários e associações de moradores, que são, importantes canais de mobilização social impacta o exercício pleno da participação da sociedade dentro do conselho. Segundo ele, a falta de fiscalização do executivo e legislativo para que essas instâncias cumpram seu estatuto e a dominação política existente dentro delas faz com que a sociedade fique alijada do processo participativo e desconheça a existência desses canais participativos.

Para ele, se essas instâncias que estão diretamente conectadas as suas comunidades, cumprissem seu estatuto e participassem da composição do conselho, o atendimento às reivindicações e demandas da população seriam muito mais qualificados, já que as necessidades sócio – assistenciais do município seriam melhor mapeadas.

Outra entrevistada da representação da sociedade afirma ainda, que por mais que o conselho convide a população a participar das assembleias e das conferências e as instituições divulguem esses convites, existe um desinteresse da sociedade em fazer parte desses canais institucionais.

De acordo com o relato da secretária executiva do Conselho, ao tratar da participação do cidadão comum, sem vínculo com entidades ou organizações não governamentais, afirmou que embora seja rara sua presença nas assembleias, ele pode sim assistir as reuniões do Conselho, porém não tem direito a voto. Ela ainda afirma que eles podem até propor assuntos a serem incorporados às pautas de discussão, porém, cabe à diretoria do conselho analisar e decidir sobre a inclusão ou não daquele assunto na pauta.

Um dos conselheiros afirmou que o Conselho informa suas ações à sociedade através das assembleias, que são abertas a sociedade e por meio das instituições que lá participam e levam essas informações para o público que atendem. Além disso, segundo o relato de uma conselheira da representação da sociedade existe uma Comissão de Informação, Divulgação e Comunicação dentro do conselho responsável por criar mecanismos para que as ações deliberadas dentro do conselho alcancem a sociedade, além das publicações em diário oficial do município. Porém, no período analisado não se observou a execução desses mecanismos informados.

A baixa participação da sociedade é um problema presente em diversos conselhos pelo Brasil afora. Para Gonh (2011) ela pode estar relacionada à falta de tradição participativa da sociedade civil nesses canais institucionalizados, além disso, a curta trajetória de vida dos conselhos e o desconhecimento por parte da população de suas possibilidades seriam empecilhos à realização de uma participação plena.

O desafio a se propor nesse caso é o de se pensar em mecanismos que estimulem a maior participação e a inserção da população que está à margem nos processos de deliberação, de forma que se qualifique e enriqueça essas deliberações. O envolvimento da sociedade e sua consequente participação nesses canais de participação fortaleceriam as decisões em torno da política pública pelos seguintes fatores: 1) a população estaria mais atenta ao que acontece no dia a dia de sua comunidade e levaria suas demandas ao conselho. 2) Isso possibilitaria tanto ao conselho quanto ao poder executivo fazer um mapeamento mais qualificado sobre as demandas do município e os principais focos de pobreza na cidade; 3) As decisões em torno das políticas públicas seriam tomadas não apenas levando em conta o ponto de vista dos gestores públicos mas baseado nas demandas trazidas pelos diferentes atores que participam e 4) fortaleceria o exercício do controle social pois permitiria aos cidadãos que acompanhassem de perto a gestão pública, decidindo, fiscalizando e monitorando as políticas sócias em prol do bem comum.

E as organizações sociais tem um papel importante nessa tarefa, visto que estão em contato com os usuários de seus serviços e com a população do município. De acordo com Silva (2002, p.126),

A participação institucional abre diversas possibilidades, tanto de acesso a informações necessárias à ação social quanto de ampliação de sua hegemonia para outros setores da sociedade e do poder público. Mas, o que deve orientar a ação dos diversos segmentos da sociedade nos Conselhos é a interlocução com a respectiva base social para formulação de uma agenda política de intervenção na esfera pública. Se, por um lado, o formato da participação institucional pode favorecer a ampliação de práticas democráticas, estimulando a participação social, por outro, para cumprir esse papel, dependerá da capacidade de as organizações sociais representarem interesses sociais amplos.

Porém, cabe ao poder público também fazer a sua parte para tornar o acesso ao conselho e as deliberações mais efetivas. É preciso que eles indiquem funcionários comprometidos com a democracia e que tenham interesse real em dialogar com a sociedade. O poder público também tem o dever de convidar a sociedade e realizar campanhas que conscientizem e estimulem a sociedade a conhecer e a participar das deliberações públicas. Também é importante que o poder público disponibilize e conceda acesso à informação pública a todos que dela necessitarem, de maneira clara e transparente. Além disso, é preciso se pensar na criação de indicadores que permitam um acompanhamento melhor em torno da política pública.

Outra questão que acaba por inibir a proposição de mais ações dentro do conselho, diz respeito ao seu orçamento e a verbas federais e estaduais que já vem destinada à execução de certos programas, planos e projetos. Muitas vezes o próprio município complementa esse orçamento com recurso próprio. O orçamento em sua grande parte comprometido, muitas vezes acaba por inviabilizar ideias e proposições que partam do Conselho. Esse fator acaba por obstaculizar propostas que beneficiariam a sociedade.

Portanto, verifica-se que por mais que conselho municipal de assistência social de Volta Redonda tenha autonomia e respaldo da Prefeitura, atuando como um importante canal no acompanhamento e fiscalização das políticas da área da assistência social, no mapeamento da rede de assistência social do município e como viabilizador de repasses governamentais, sua atuação no que diz respeito à proposição de ações e questionamentos das ações do Executivo tem sido limitadas.

Embora os mecanismos de participação e controle social no Conselho existam, com as representações sociais e governamentais constituídas, o CMAS -

VR têm exercido muito mais um papel de apoiador das ações e decisões do Executivo do que como um órgão efetivo de proposição e pressão social.

Existe a preocupação com a transparência das ações do conselho e em informar a sociedade sobre o que é deliberado. Além disso, o controle social está presente na instância, e existe o interesse de alguns membros de organizações e representantes de usuários, que não são conselheiros, em participar das reuniões.

Os conselheiros entrevistados mostraram domínio e conhecimento sobre o funcionamento do conselho e suas estruturas.

O cenário percebido no caso de Volta Redonda vai de encontro com um dos resultados constatados por Oliveira (2012) que afirma que o conselho tem funcionado mais como órgão viabilizador de repasses intergovernamentais, aprovando a inserção do município em programas de amparo social e mapeando a rede de assistência do município do que como uma fonte real de proposição e pressão social.

Desta maneira, corre-se o risco de esta instância participativa se transformar em um órgão cartorial, que serve apenas para referendar decisões e viabilizar o repasse de verbas.

Por isso, é preciso se pensar em mecanismos que proporcionem e deem margem a uma participação mais efetiva dos conselheiros e que envolvam outras instituições, como as associações de moradores, chamando a sociedade a ocupar esses espaços juntamente com as instituições já existentes. Dessa forma o conselho ganharia mais força, tornando-se uma instância mais questionadora e propositiva e não apenas avalizadora de decisões.

8 CONCLUSÃO

A participação social no Brasil cresceu vigorosamente nos últimos anos. Isso se deveu principalmente às lutas empreendidas pelos movimentos sociais organizados na década 1980, por acesso a direitos sociais e políticos.

Essas conquistas estão estabelecidas e garantidas pela Constituição Federal de 1988. O direito da sociedade de intervir nas decisões públicas de maneira conjunta ao Estado a partir da criação de canais institucionalizados, como os conselhos gestores, representou um avanço em termos de participação social no Brasil.

No caso dos municípios, a descentralização das políticas públicas através da criação dos conselhos se constituiu em um importante mecanismo de aproximação da sociedade civil e do poder público, vista a facilidade de interlocução entre os atores na esfera local.

Os conselhos municipais são espaços primordiais para a concretização de ideais participativos e fortalecimento da cidadania. São nesses espaços que a sociedade pode e deve lutar pela efetivação de seus direitos.

Além do mais, o controle social é uma ferramenta intrínseca ao exercício de uma participação plena, pois a sociedade passa a atuar na gestão pública fiscalizando, monitorando e acompanhando a aplicação dos recursos nas políticas sociais do município.

No caso da Assistência Social no Brasil, a conquista dos mecanismos participativos representou uma conquista importante, visto que, por muito tempo essa área foi negligenciada pelo Estado e deixada nas mãos da caridade e da filantropia.

Desta forma, o presente trabalho procurou verificar a efetividade da participação no Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Volta Redonda – CMAS – VR nos processos de deliberação das políticas públicas e no exercício do controle social.

Assim, constatou-se que o Conselho é uma instância atuante no município, com poder e autonomia para deliberar sobre as políticas da área de assistência social. Os conselheiros, de ambas as representações (governamental e da sociedade civil) também se encontram presentes nas assembleias.

Existe a preocupação com a transparência das ações do conselho e em informar a sociedade sobre o que é deliberado. Além disso, o controle social está presente na instância, e existe o interesse de membros de organizações e representantes de usuários, que não são conselheiros, em participar das reuniões.

Os conselheiros entrevistados mostraram domínio e conhecimento sobre o funcionamento do conselho e suas estruturas.

Porém, verificou-se um baixo poder propositivo e questionador por parte dos conselheiros sobre as ações do executivo. Os conselheiros na maioria dos casos deliberavam e referendavam as decisões sobre assuntos discutidos nas reuniões. Todas as atas analisadas neste trabalho foram aprovadas por unanimidade.

Embora o conselho tenha autonomia e respaldo do poder público municipal, o órgão tem servido mais como um canal de suporte do Executivo do que um órgão mobilizador e questionador das ações do poder Executivo.

Dessa forma, corre-se o risco de estas instâncias participativas se transformarem em órgãos cartoriais, que servem apenas para referendar decisões e viabilizar o repasse de verbas.

Por isso, é preciso se pensar em mecanismos que proporcionem e deem margem a uma participação mais efetiva dos conselheiros e que envolvam outras instituições, como as associações de moradores, chamando a sociedade a ocupar esses espaços juntamente com as instituições já existentes. Dessa forma o conselho ganharia mais força, tornando-se uma instância mais questionadora e propositiva e não apenas avalizadora de decisões.

Pode ser apontado como principais limitações para a realização desta pesquisa o tempo, que não permitiu uma análise mais aprofundada e de um período maior das atas do conselho. Além disso, a indisponibilidade dos conselheiros em participar das entrevistas ou responder aos questionários foi considerado um fator limitante, pois não permitiu analisar o ponto de vista de todos e nem contrapor as ideias da representação governamental e da sociedade civil.

Para futuras pesquisas propõe-se uma análise mais aprofundada da relação/ atuação de cada um dos segmentos sociais dentro do conselho, dos impactos das decisões e ações do conselho no município de Volta Redonda e um estudo do associativismo na área da assistência social no município.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, J. C. A.. **Democracia, hegemonia e Internet: um estudo de caso sobre o orçamento participativo digital**. 2012. 257 p. Tese (doutorado). Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, 2012.

ALMEIDA, C; TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores sobre o crivo da política: balanços e perspectivas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68 – 92, jan/ mar. 2012.

ALVES, J. M.; ALMEIDA, D. M. F. Participação e Controle Social: a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina / PR. **O Social em questão**, n. 30, p. 143- 168, 2013.

AMMANN, S. B. **Participação social**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.

APPOLINÁRIO, F. **Metodologia da ciência: Filosofia e Prática da Pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

ATLAS BRASIL. Ranking IDH – Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>> Acesso em: 21 mai 2015.

_____.FAQ Perguntas Frequentes Desenvolvimento humano, IDH e IDHM. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/#10> Acesso em: 06 jul 2015.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1998. V. 1, 1330 p.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67EMC69.htm> Acesso em: 10 ago 2014.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 525, de 1º de Julho de 1938**. Brasilia, DF: Senado Federal, 1938. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 01 mai. 2015.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF: Senado Federal, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm> Acesso em 1 abr 2015.

BRASIL. **Lei Organica da Saúde**. Brasília, DF: Senado Federal, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm> Acesso em: 12 mar. 2015.

BULLA, L. C.; LEAL, M. L. C. A Participação da Sociedade Civil no Conselho Municipal de Assistência Social. **Textos e Contextos**. Porto Alegre, v.3, n. 1. 2004. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br>>. Acesso em: 06 mai. 2015.

CARVALHO, G. F. **A Assistência Social no Brasil: da caridade ao direito**. PUC – RJ, Rio de Janeiro, 2008, 58 p.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CORREIA, M. V. C. Controle Social na Saúde. In: TEIXEIRA, Marlene (orgs.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. Cortez, 2006.

_____. Controle Social. In: PEREIRA, I. B; LIMA, J. C. F. (orgs). **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. 478p.

CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço histórico – institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar** – Editora UFPR, Curitiba, n. 25, p. 143 – 174, 2005.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)**. 2009. 372 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2009.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 2009.

DIEGUES, J. C. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**. V. 4, n. 6, p. 82-93, Maio/Outubro. 2013. Disponível em <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/index>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

FERRAZ, A. T. R. **Cenários da Participação Política no Brasil: Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. In: SILVA, M. Z; BRITO JUNIOR, B. T. (Orgs). **Participação Social na Gestão Pública: Olhares sobre as experiências de Vitória – ES**. São Paulo: Annablume, 2009.

FEVRE – **Fundação Educacional de Volta Redonda**. Disponível em <<http://www.portalvr.com/fevre/index.php/a-fevre/2013-03-20-19-49-09>> Acesso em: 18 jun 2015>

FUNDAÇÃO BEATRIZ GAMA. Disponível em <<http://www.portalvr.com/fundacao/fbg.php>> Acesso em: 18 jun 2015.

FURBAN – **Fundo Comunitário de Volta Redonda**. Disponível em: <<http://www.portalvr.com/2012-12-20-11-24-31/autarquias?id=67>> Acesso em 18 jun 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011. V.32, 128 p.

_____. **Conselhos Gestores e Gestão Pública**. Ciências Sociais. Unisinos, Rio Grande do Sul, v. 42, n. 1, jan/ abr 2006.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo **Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em 21 mai 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades: Volta Redonda (RJ)**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330630&search=rio-de-janeiro|volta-redonda>>. Acesso em 21 mai 2014.

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

OLIVEIRA, H. M. J. Controle Social e Assistência Social: o desafio (im) possível. **Revista Katálysis**, UFSC, Florianópolis. Abr. 1999.

OLIVEIRA, I. **O Controle Social nas Conferências Nacionais de Saúde: Concepções, Avanços e Limites**. 2009. 129 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009.

OLIVEIRA, V. C. S. **Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras – MG**. 2009. 301 p. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Lavras, 2009.

_____. PEREIRA, J. R; OLIVEIRA, V. A. R. **Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil**. Cadernos Ebape. Br. Rio de Janeiro, v.8, nº 3, p. 422- 437 set. 2010.

_____. **Conselhos de Políticas Públicas**. Slide. ppt. Volta Redonda, 2013. 1 arquivo (1,38 mb). Powerpoint for Windows 97 – 2003.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PETRARCA, F. R. **Participação Política, Problemas Sociais e Atuação em Conselhos Gestores Municipais**. Barbarói. Santa Cruz do Sul, nº 28, jan/ jun. 2008.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Controle Social**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/>> Acesso em: 12 mar. 2015.

PRESOTO, L. H; WESTPHAL, M. F. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga - SP. **Saúde e sociedade**. V.14, nº. 1, p.68-77, Abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 07 abr 2015.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 6ª. Ed. São Paulo, Cortez, 2011.

REPENTE. **Controle Social das Políticas Públicas**. Polis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. N. 29. Ago/ 2008. Disponível em <<http://polis.org.br/colecoes/boletim-repente/>> Acesso em: 09 mar 2015.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luis/ MA , v.1, n. 1, 2009.

SAGI. **Censo SUAS 2014**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>> Acesso em: 21 Jul 2015.

_____. **Relatório de Informações Sociais RJ**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>> Acesso em: 22 Jul 2015.

_____. **MI SOCIAL**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/grupo.php?g=88>> Acesso em: 22 Jul 2015.

SANTOS JUNIOR, O. A. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001, 248P.

SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, M. R. **Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Rio de Janeiro: FASE, 2002, 138 p.

SILVA, H. H.C; FERREIRA, L.P. B; BARROS, M.L. **ESTADO/SOCIEDADE E O CONTROLE SOCIAL**. **Divers@ Rev. Elet. Interdisc**. Matinhos, v.1, n.1, p. 23-39, jul/dez. 2008. Disponível em <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/diver/index>> Acesso em: 10 mar. 2015.

SILVA, M. Z; BRITO JUNIOR, B. T. (Org.). **Participação Social na Gestão Pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES**. São Paulo: Annablume, 2009.

TVNBR. **Especial apresenta a história da Assistência Social no Brasil**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=qPE5MdntV2Y&index=3&list=WL>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

VOLTA REDONDA. Conselho Municipal de Assistência Social. **Resolução nº. 484.** Aprova a Mudança do Regimento Interno. 20 de Julho de 2006.

VOLTA REDONDA. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 3329.** Dispõe sobre a Assistência Social, institui a Conferência Municipal de Assistência Social, cria o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. 18 de março de 1997.

VOLTA REDONDA. Gabinete do Prefeito. **Lei nº. 5026.** Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município de Volta Redonda para o Exercício Financeiro de 2014. 16 de janeiro de 2014.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 288 – 322. abr. / jun. 2012.

_____. **Sistema de Proteção Social Brasileiro: Modelo, Dilemas e Desafios.** In: SEMINARIO INTERNACIONAL DO BPC. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/seminario-internacional-bpc/sobre-o-evento/apresentacoes/arquivos/Maria%20Carmelita%20Yazbek%20-%20Protecao%20Social.pdf/view>>. Acesso em 1 mai 2015.

10 APÊNDICE



QUESTIONÁRIO AOS CONSELHEIROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA – CMAS – VR

Este questionário integra parte do trabalho de conclusão de curso – TCC realizado pela estudante Maria Luiza Almeida, aluna do curso de Administração Pública da Universidade Federal Fluminense, campus Aterrado – Volta Redonda.

O presente estudo tem como objetivo principal analisar a efetividade da participação e do controle social nos processos de deliberação sobre as políticas públicas no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Volta Redonda. Para alcançar esse objetivo foi realizado um retrospecto teórico de conceitos e questões acerca da temática da participação, controle social e conselhos gestores na área da Assistência Social. Além disso, o trabalho procurou caracterizar o CMAS – VR, compreendendo a dinâmica das reuniões realizadas, bem como o funcionamento de suas estruturas, competências e o grau de autonomia das decisões tomadas.

Para realizar a última etapa deste trabalho foi elaborado um questionário com 10 perguntas a serem feitas aos conselheiros e participantes efetivos das assembleias.

A participação dos entrevistados é fundamental para a conclusão deste estudo.

Finalizo, agradecendo a colaboração dos conselheiros, do Conselho e da Secretaria Municipal de Ação Comunitária – SMAC por todo o suporte.

- 1) Que instituição ou órgão governamental representa? (secretaria, ONG, Fundação, Representante de usuários).**
- 2) Há quanto tempo faz parte do Conselho?**
- 3) Qual a razão de sua participação nas reuniões do Conselho? Se conselheiro, quais são suas principais atribuições?**

- 4) Como você observa a atuação do Conselho nas políticas públicas da assistência social?**
- 5) Como você observa a atuação das representações da sociedade civil dentro do Conselho?**
- 6) Você acha que o Conselho tem autonomia em relação ao poder público municipal?**
- 7) Como o Conselho informa suas ações para a sociedade? Como se dá a relação entre representantes e representados?**
- 8) As deliberações sobre as políticas públicas no âmbito do Conselho se convertem em ações dos poderes Executivo e Legislativo?**
- 9) Há iniciativas de nivelamento, capacitação e reciclagem de conselheiros?**
- 10) Você acha importante a participação social para as políticas públicas de assistência social de Volta Redonda? Por quê?**

Obrigada pela participação!

ATAS ANALISADAS DAS REUNIÕES DO CMAS-VR

ATAS	DATA	Nº de Participantes
Ata nº 179	28/08/2014	12
Ata nº 180	11/09 /2014	12
Ata nº 181	25 /09/2014	18
Ata nº 182	09 /10/2014	17
Ata nº 183	23/10/2014	19
Ata nº 184	13/11/2014	14
Ata nº 185	27/11/2014	12
Ata nº 186	11/12/2014	16
Ata nº 187	12/02/2015	12
Ata nº 188	26/02/2015	14
Ata nº 189	12/03/2015	11
Ata nº 190	26/03/2015	14
Ata nº 191	09/04/2015	11