



Daiana Portela de Carvalho

**Novas e velhas práticas:
o papel do Conselho Municipal no
controle social democrático da política
de Assistência Social, em Niterói/RJ**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social

Orientador: Prof. Marcio Eduardo Brotto

Rio de Janeiro
Agosto de 2013



Daiana Portela de Carvalho

**Novas e velhas práticas:
o papel do Conselho Municipal no
controle social democrático da política
de Assistência Social, em Niterói/RJ**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Marcio Eduardo Brotto

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profa. Inez Terezinha Stampa

PUC-Rio

Profa. Mônica de Castro Maia Senna

UFF

Profa. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 22 de agosto de 2013

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Daiana Portela de Carvalho

Graduou-se em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense pela UFF em 2009. Desenvolve pesquisas e práticas no campo da Seguridade Social, em específicos nas abordagens e reflexões sobre as políticas de Assistência Social e de Saúde. Na área da Assistência Social, possui experiência em gestão e no debate sobre controle social tendo atuado na assessoria aos conselhos de políticas do município de Niterói. Neste, também atuou, do ponto de vista da intervenção técnica, no âmbito da proteção social especial de alta complexidade. Na área da Saúde possui ampla experiência na organização dos serviços hospitalares e no debate sobre a garantia de direitos dos usuários. As interlocuções estabelecidas pelos espaços de atuação permitem a pesquisadora e profissional domínio de debates em temas que perpassam a defesa de políticas sociais públicas de qualidade, direcionadas a temas como Integralidade, controle social, vulnerabilidade social, vigilância social, intersetorialidade, dentre outros.

Ficha Catalográfica

Carvalho, Daiana Portela de

Novas e velhas práticas: o papel do Conselho Municipal no controle social democrático da política de Assistência Social, em Niterói/RJ / Daiana Portela de Carvalho ; orientador: Marcio Eduardo Brotto. – 2013.

174 f. : il. (color.) ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2013.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Estado. 3. Sociedade civil. 4. Assistência social. 5. Conselhos de política. 6. Controle social. I. Brotto, Marcio Eduardo. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

*A minha família, em especial aos
meus pais, Francisca e Bernardo, que
não mediram esforços para que eu
enveredasse pelo caminho dos
estudos.*

Agradecimentos

Primeiramente agradeço a Deus pelo dom da vida, condição primeira para a realização de todas as coisas, e pela iluminação nos momentos difíceis da minha trajetória, sobretudo no período da construção deste trabalho. Depois, aos meus pais, meu maior exemplo, que obstinados propiciaram aos filhos a possibilidade de crescimento através dos estudos. A Dóris, minha irmã, e Solano, meu cunhado, obrigada pelo crédito e acolhimento. A minha apaixonante sobrinha e afilhada Ana Luísa, que apesar da pouca idade (04 anos), compreendeu a minha ausência nas brincadeiras e na sua vida como um todo. À minha família (todos) pelo total apoio e estímulo para que eu chegasse até aqui.

Ao Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, pela acolhida quando adentramos no mestrado, fundamental para nos sentirmos seguros nesta nova casa. Aos professores, não tenho palavras para agradecê-los, apenas posso reafirmar o quanto foram importantes para a minha formação acadêmica e pessoal. Os seus ensinamentos serão marcas indeléveis na minha vida.

Aos meus orientadores, inicialmente, a prof^a. Inez Stampa que me acompanhou até a qualificação do projeto. Obrigada pela força e por me fazer perceber o meu potencial. E, mais recentemente, o prof^o. Marcio Eduardo Brotto que “topou” encarar a tarefa da orientação e construir comigo este trabalho. Mesmo não tendo sido sua aluna no transcorrer do mestrado me acolheu com muito carinho. Incansável e exigente, porém muito generoso. Além de uma fonte quase inesgotável de energia e alegria, sempre possuí nos lábios sábias palavras de incentivo. A você, querido professor, meus mais sinceros agradecimentos.

Aos amigos que fiz no decorrer do mestrado, gostaria de agradecer imensamente pelo convívio e por compartilharem tantos momentos de estudo, de angústias, mas também de alegrias e vitórias. Várias foram as demonstrações de companheirismo e apoio nesse período.

As(os) companheiras(os) de trabalho que dividem o cotidiano do fazer profissional também foram fundamentais, sobretudo minhas coordenadoras, Isane Marinho (Casa de Passagem Paulo Freire) e Simone Gligio (HEAL- Hospital Estadual Azevedo Lima). Sempre apoiando e entendendo a fase pela qual estava atravessando. Desta forma, fizeram o possível para que eu conciliasse trabalho e estudo.

À equipe técnica e administrativa do CMAS – Niterói (Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói), que contribuiu demasiadamente no momento da pesquisa. Também gostaria de fazer um agradecimento especial à atual presidente do Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói, Arlete Ângelo Maia, que me confiou vários documentos históricos do CIEBES - Conselho de Integração de Entidades de Bem Estar Social para consulta e que possibilitaram enriquecer meu estudo.

Ao meu querido Moisés, companheiro de todas as horas que, sofrendo todos os impactos desse momento da minha vida, esteve ao meu lado de forma incansável, sempre amável e compreensivo. Não existe possibilidade de recompensá-lo por ter me acompanhado todo esse tempo. Apenas gostaria de dizer que com você ao meu lado tudo se tornou mais leve.

Enfim, são tantas as pessoas que eu amo e que participaram desse processo às quais gostaria de agradecer, no entanto, não tenho como fazê-lo nestas pequenas páginas, até mesmo para não cometer injustiças. Portanto, o que me resta é agradecer sinceramente a todos aqueles que de alguma forma participaram dessa caminhada rumo à concretização dessa etapa da minha vida. Obrigada a todos!!!

Resumo

Carvalho, Daiana Portela de; Brotto, Marcio Eduardo. **Novas e velhas práticas: o papel do Conselho Municipal no controle social democrático da política de Assistência Social, em Niterói/RJ.** Rio de Janeiro, 2013. 174 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação se propõe a realizar uma análise sobre a dinâmica estabelecida pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Niterói-RJ e seu processo de deliberação sobre a política pública de Assistência Social local, analisando a efetivação de uma das suas principais atribuições: o controle social. Parte do pressuposto de que, no campo da Política de Assistência Social, os conselhos municipais se constituem como espaços de correlações de forças, capazes de promover e fortalecer uma nova relação entre Estado e sociedade civil, vinculadas a sua capacidade de fazer política. Sua abordagem ganha relevância por seu papel de contraposição à perpetuação da concepção de que as principais transformações do Estado brasileiro - políticas, econômicas e sociais - ocorreram sem a efetiva participação da sociedade, resultantes de práticas políticas pautadas no mandonismo, clientelismo e paternalismo, que marcaram grande parte da nossa história sociopolítica. Expressa assim, uma reflexão sobre o processo de superação de marcas históricas da política de assistência social em nosso país que, a partir da década de 1980, amplia o debate democrático e participativo, que tem como expressão maior a Constituição Federal Brasileira (1988). Desta forma, o presente estudo aborda aspectos que qualificam os conselhos gestores de políticas como uma novidade democrática capaz de proporcionar a divisão do poder; assim como, dialoga sobre as possibilidades que podem transformá-lo em instrumento de reprodução do *status quo*, relacionado principalmente às novas configurações que a sociedade civil assume na atualidade.

Palavras-chave

Estado; sociedade civil; Assistência social; Conselhos de política; controle social.

Abstract

Carvalho, Daiana Portela de; Brotto, Marcio Eduardo (Advisor). **New and old practices: The role of the City Council in democratic control of policy Welfare in Niterói / RJ.** Rio de Janeiro, 2013. 174 p. MSc. Dissertation – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This paper proposes a analysis on the dynamics established by the Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) Niterói-RJ and its local process of public deliberation about Social Assistance, analyzing the effectiveness of one of its main tasks: the social control. Assumes that, in the field of Social Assistance Policy, the municipal councils are constituted as spaces correlations of forces, able to promote and strengthen a new relationship between state and civil society, linked to their ability to make policy. Its approach becomes relevant for its role as opposed to the perpetuation of the idea that the main changes of the Brazilian state - political, economic and social - occurred without the active participation of society as a result of political practices grounded in authoritarianism, clientelism and paternalism that marked much of our sociopolitical history. Expressed thus a reflection on the process of overcoming historical marks of social welfare policy in our country, from the 1980s, broadens the democratic and participatory debate, whose highest expression is Brazilian Federal Constitution (1988). Thus, the present study addresses aspects that qualify policy management councils as a new democratic able to provide the division of power, as well as dialogue about the possibilities that can transform it into an instrument of reproduction of the *status quo*, primarily related to new settings that civil society takes today.

Keywords

State; civil society; social assistance; policy advice; social control.

Sumário

1.	Introdução	15
2.	Estado e sociedade civil no Brasil	23
2.1.	A formação sócio-política brasileira (revolução burguesa/revolução passiva)	24
2.2.	O Estado se amplia: democratização e movimentos sociais	35
2.3.	Reforma do Estado brasileiro e as implicações para as políticas públicas	44
2.4.	Sociedade civil no Brasil e suas novas nuances	51
3.	Política de Assistência Social e controle democrático	61
3.1.	Assistência Social no Brasil: pressupostos	61
3.2.	Configuração da política de Assistência Social pós Constituição de 1988	71
3.3.	Conselhos gestores de políticas, enquanto espaços públicos de controle social	78
4.	Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói: um pouco de história	89
4.1.	Assistência social de Niterói e sua intrínseca relação com as instituições filantrópicas	89
4.2.	Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói: da implementação à sua atual configuração	99
4.3.	Conselho e o exercício do Controle Social, avanços, retrocessos e desafios	110
5.	Considerações Finais	137

6.	Referências Bibliográficas	143
7.	Anexos	150
7.1.	Anexo 1 – Lei de criação do Conselho	150
7.2.	Anexo 2 – Regimento interno do CMAS-Niterói	156
7.3.	Anexo 3 – Lei do FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social)	166
7.4.	Anexo 4 – Deliberações das conferências	168

Lista de Ilustrações e Gráficos

Ilustração 1 - Reportagem sobre a I Conferência Municipal de Assistência Social de Niterói	98
Gráfico 1 - Instituições inscritas no CMAS-Niterói por área de atendimento	105
Gráfico 2 - Instituições que entraram com pedido de renovação de inscrição no CMAS-Niterói	109
Gráfico 3 - Principais pautas da gestão 2008/2010	111
Gráfico 4 - Principais pautas da gestão 2010/2012	112

Lista de Quadros

Quadro 1- Entidades inscritas no CMAS-Niterói quanto ao tipo	103
Quadro 2 - Quantidade de inscrições das instituições por períodos	106
Quadro 3 - Instituições que se repetiram em 03 gestões	107
Quadro 4 - Comissões	113
Quadro 5 - Recursos do FMAS, repassados para as instituições	117

Lista de abreviaturas

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CIEBES - Conselho de Integração de Entidades de Bem Estar Social

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social

FMI - Fundo Monetário Internacional

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS - Instituto Nacional de Seguro Social

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MP - Ministério Público

NOB - Norma Operacional Básica

ONG - Organização Não Governamental

PBF - Programa Bolsa Família

PGM - Procuradoria Geral do Município

PIB - Produto Interno Bruto

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PT - Partido dos Trabalhadores

PUC - Pontifícia Universidade Católica

SMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC - Serviço Social do Comércio

SESI - Serviço Social da Indústria

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TCE - Tribunal de Contas do Estado

1

Introdução

O estudo que dá sustentação à elaboração desta dissertação é resultado da pesquisa desenvolvida no decorrer do mestrado, junto ao Programa de Pós graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Vinculado a área de concentração Serviço Social, Questão Social e Direitos Sociais, tem seu conteúdo delimitado pela realização de abordagens na linha de pesquisa “Trabalho, Políticas Sociais e Sujeitos Coletivos”, a qual está relacionada a estudos sobre as mediações teóricas e históricas direcionadas a compreensão das dimensões, mudanças e articulações estabelecidas no contexto de inserção profissional do Serviço Social.

Assim, este trabalho é resultado de inquietações originadas ainda no decorrer da experiência como estagiária de Serviço Social, no período de 2006 a 2007, na então Coordenadoria dos Conselhos, órgão que integra o organograma de equipamentos da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) do município de Niterói, que tem como principal atribuição assessorar técnica e administrativamente os conselhos de políticas e de direito.

No decorrer desta experiência, foi possível acompanhar e participar de várias reuniões ordinárias e extraordinárias dos conselhos que, na época, se encontravam vinculados à referida coordenadoria. Esta participação permitiu um contato mais próximo tanto das discussões quanto do acesso ao acervo de documentos destes Conselhos, que envolvem: as leis de criações, os regimentos internos, as atas das reuniões, bem como as deliberações referentes às mesmas, aos planos anuais de ação, entre outros documentos específicos. A aproximação com a temática propiciou indagações sobre a importância desses espaços enquanto canais de participação coletiva.

A atenção recaiu particularmente sobre o Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói, devido à observação da forma peculiar que este Conselho conduzia, juntamente com a SMAS (Secretaria Municipal de Assistência Social), a política de Assistência Social do município. Daí decorreu uma ativa participação tanto nas reuniões, quanto nos processos de organização

para a realização das Conferências Municipais de Assistência Social ocorridas no período.

Ao participar dessa dinâmica, tivemos a oportunidade de observar e refletir a respeito de questões que estão presentes e permeiam a realidade do Conselho. Tal fato ampliou o interesse pela discussão sobre esses espaços, que se caracterizam como instrumentos que podem consubstanciar a participação da sociedade na administração e controle da política de Assistência Social. Inicialmente, ainda na graduação, as reflexões sobre esse contexto deu origem ao Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “Controle Democrático: um desafio para o Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói”, apresentado à Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – Niterói, no primeiro semestre de 2009.

O interesse e a vontade em continuar a pesquisar esse tema estão vinculados ao entendimento de que os conselhos gestores de políticas nascem como espaços de interlocução entre os sujeitos sociais, possibilitando novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil no processo de construção das políticas, que viabilizam a participação popular para que se garanta uma gestão mais democrática.

Nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. Desta forma, os conselhos exercem papel fundamental no controle social democrático, na execução das políticas. Logo, torna-se precípua firmar o entendimento de que os conselhos são instâncias deliberativas, colegiadas e paritárias, ou seja, deve ser formado por 50% de representantes governamentais e 50% da sociedade civil. É uma instância de representação, portanto, um conselheiro nunca deve falar por si mesmo.

Os conselhos tem como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestado pela rede sócio-assistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da Loas),(PNAS,2004, p.44).

Nesse sentido, a presente dissertação pretende aprofundar tais reflexões, tendo como objeto de análise o controle social democrático exercido pelo CMAS-Niterói/RJ, frente à política de assistência social local, até então desenvolvida.

Sendo assim, constitui-se objetivo principal deste estudo compreender como este órgão norteia suas ações em relação à deliberação, formulação, fiscalização e monitoramento da política municipal de assistência social tendo em vista o papel fundamental do controle social democrático do Conselho em relação à política pública, a partir dos seguintes questionamentos que nortearam a construção deste objeto de pesquisa: o Conselho tem priorizado a política pública de assistência social de acordo com seu arcabouço legal ou tem reforçado a privatização dos recursos públicos? Este espaço tem colocado em pauta as matérias que foram resultado das orientações e deliberações das conferências municipais, que se configuram como o fórum máximo por excelência de discussão da Política Pública de Assistência Social? Ele tem buscado balizar suas ações a partir do conjunto da legislação em vigor e demais leis que o regulamentam?

Partimos do pressuposto de que em nosso país a tradição política tem forte trajetória de centralização e concentração de poder. Esses aspectos ficam bastante evidentes na trajetória da formação política e social brasileira, caracterizada principalmente por revoluções realizadas “pelo alto”, através de arranjos de cúpula e, geralmente, sem uma efetiva participação da sociedade civil, onde o clientelismo, o compadrio e o trato das questões públicas como privadas, são emblemas dessa tradição. Cenário que só irá sofrer alterações substanciais a partir do final da década de 1970 e início dos anos de 1980, quando a relação entre Estado e sociedade civil vai se tornar mais equilibrada, sendo a Constituição Federal de 1988 o marco principal da consubstanciação das lutas travadas nesse período, principalmente em torno da redemocratização do Estado brasileiro.

Neste contexto, o surgimento de Conselhos de Políticas e de Direitos, bem como outros espaços de discussão e de controle democrático como os Fóruns, as Conferências e os Orçamentos Participativos, são considerados arranjos inéditos, uma conquista da sociedade civil para imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas e ao Estado, pois neles podem residir grande potencial democratizante. Contudo, conforme Raichelis (2006), tais instrumentos foram criados e implementados concomitante a uma conjuntura adversa, onde o esvaziamento das responsabilidades públicas do

Estado, a desqualificação das instâncias de representação coletiva, de fragmentação do espaço público e de despolitização da política, são características prementes da lógica estabelecida pelas políticas neoliberais que se estabeleceram principalmente à partir da década de 1990.

A hipótese central deste trabalho parte do reconhecimento de que o Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói tem como atribuição principal o exercício do controle social democrático na execução da Política de Assistência Social e a deliberação da mesma. No entanto, essa atuação, a depender do projeto político¹ ao qual estão vinculados os sujeitos que o compõem, podem tanto favorecer a expansão de uma cultura participativa mais democrática, balizada pelo reconhecimento dos direitos, como também podem reforçar ou transformá-lo em um espaço despolitizado, de reivindicações específicas, estreitas e corporativistas, reproduzindo e transformando um instrumento legítimo de conquista de direitos em um órgão com uma atuação apenas nos níveis formal e burocrático. Esse processo se define em virtude, principalmente, da forma de relação que o governo municipal estabelece com as instituições da sociedade civil, ou seja, de como neste município grande parte da rede de serviços socioassistenciais são formadas por instituições privadas.

As instituições da sociedade civil, principalmente as ONGS, vêm ocupando assentos nos Conselhos, e essa participação apresenta um universo heterogêneo, onde a diversidade de visões políticas, a capacidade técnica e organizacional diferenciadas, bem como a intensificação das parcerias com os governos municipais no sentido da disputa pelos recursos do fundo público são marcas dessa participação.

“Os interesses que levam as entidades a disputar assento nos conselhos são os mais variados, assim como a própria noção do que seja participar na formulação de políticas públicas. Para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria de interesse público em cada área específica.” (Tatagiba, 2002, p.58).

Sendo assim, este estudo pretende contribuir para o debate sobre a importância desses espaços públicos enquanto mecanismos de partilha de poder, fundamentais para os processos de democratização das políticas, que

¹ Projeto político está relacionado aos projetos coletivos, que representam uma imagem da sociedade a ser construída, que reclamam determinados valores para justificá-la e que privilegiam certos meios (materiais e culturais) para caracterizá-la (NETTO, 1999).

surgem como um avanço da democracia participativa brasileira e o potencial democratizador dos Conselhos como instrumentos que podem viabilizar a construção de outra hegemonia, abordando os conflitos existentes nesses espaços decorrentes da disputa entre projetos políticos e as dificuldades encontradas por estes órgãos para exercer seu papel, a partir da análise da experiência particular do CMAS de Niterói.

Assim, constituem-se como objetivos específicos deste estudo: 1) Identificar as ações de fiscalização e monitoramento da política municipal de Assistência Social, observando se as ações e práticas desenvolvidas pelo CMAS-Niterói estão em consonância com as deliberações das conferências municipais de Assistência Social; 2) Apreender se as ações realizadas pelo CMAS-Niterói desempenham o papel de controle social da política municipal de Assistência Social; 3) Identificar/verificar os entraves e dificuldades para a efetivação do controle social democrático do conselho com relação à política pública de Assistência Social do município.

Para alcançar os referidos objetivos empreendeu-se inicialmente à construção do referencial teórico, a partir de revisão bibliográfica que permitisse fundamentar os aspectos mais gerais e específicos da proposta de estudo, tendo em vista que a discussão em torno do objeto requer articulação com conteúdos mais amplos, que possibilitem o entendimento de uma realidade tão específica, complementada pela necessidade de realização da pesquisa empírica, a fim de articular as questões teóricas às ações práticas, desenvolvidas no âmbito do espaço de discussão dos conselhos, principalmente no CMAS de Niterói.

Os procedimentos metodológicos que nortearam a pesquisa foram fundamentados mediante utilização da abordagem do método qualitativo, que segundo Minayo (1995), trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis, tomando como base o estudo de caso. O estudo de caso, na abordagem qualitativa, apresenta como condição básica a flexibilidade dada ao pesquisador, à medida que realiza sua investigação. É pertinente salientarmos que no processo de pesquisa qualitativa não se admitem visões dicotomizadas e fragmentadas do objeto de estudo. Assim, a perspectiva do método qualitativo é a possibilidade de se estudar, de maneira mais profunda, as questões que vão sendo desvendadas a partir da realidade, que não é imediata e nem tampouco pré-estabelecida ou dada.

Neste sentido, em nosso estudo nos orientamos pela abordagem da realidade enquanto processo histórico peculiar, transitório e em transformação, e voltamos nosso olhar para as contradições e singularidades da atuação do Conselho de Assistência Social do Município de Niterói enquanto uma dimensão particular, mas articulado ao contexto nacional, bem como as questões relacionadas à sociabilidade capitalista, em última análise, às questões vinculadas às contradições da sociedade de classes.

Nos propomos, para este estudo, além da identificação do conjunto da legislação que regulamenta os Conselhos de Assistência Social, pesquisar duas gestões através da análise das pautas presentes nas atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, respectivamente dos anos de 2008-2010 e 2010-2012. A escolha destas gestões estão relacionadas ao nosso intuito em observar uma gestão sob presidência da sociedade civil e outra governamental. Também procedemos o levantamento das deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social dos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011.

Por conseguinte, a operacionalização da pesquisa se deu inicialmente através do levantamento da legislação relativa à política de Assistência Social que aponta as bases legais para a implementação dos Conselhos de Assistências Social nos níveis, federal, estadual e municipal a saber: LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), PNAS (Política Nacional de Assistência Social), bem como as resoluções do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) relativas a questões que envolvem os Conselhos (Resolução 237 de 14/12/2006, resolução de 16 de 05/05/2010 e resolução 109 de 11/11/2009). Em relação à legislação específica que regulamento o CMAS-Niterói, examinamos a lei de criação, o regimento interno e a lei que regulamenta o fundo municipal da Assistência Social.

Para o acesso à documentação do CMAS-Niterói, legislação, deliberações das conferências, livro de atas e demais documentos, cabe ressaltar que foi solicitado pela pesquisadora autorização para a investigação junto ao Conselho, através de documento formal, que foi colocado em reunião ordinária para votação, sendo aprovado pelo plenário.

Posteriormente, e auxiliada pela equipe técnica e administrativa do Conselho, iniciamos a localização do material na Coordenadoria dos Conselhos Vinculados. Realizamos o levantamento das atas de ambas as gestões, que totalizaram 119 atas, 42 originadas de reuniões ordinárias e 77 de

extraordinárias. Consideramos esta etapa como a mais árdua tendo em vista o volume de atas e as dificuldades que tivemos em localizar alguns documentos, como, por exemplo, as deliberações das conferências de 2007, questão sanada no decorrer da pesquisa. A etapa seguinte foi dedicada à sistematização e análise do material colhido.

Além deste primeiro capítulo introdutório, que apresenta a sistematização do estudo, esta dissertação encontra-se organizada em outros quatro capítulos. O segundo capítulo busca centralizar a discussão em torno do Estado e sociedade civil, problematizando esta relação no decorrer da nossa história social e política. Apresenta os aspectos que podem elucidar as transformações que vão ocorrer desde o estatuto colonial até os nossos dias, permitindo perceber em qual medida tal dinâmica dita os rumos que conduziram o país ao cenário atual. Para darmos conta da discussão em torno do Estado, ou seja, da formação política e social no Brasil, nos apoiamos nos Estudos de Caio Prado Junior (1979) e Florestan Fernandes (1975). Essa discussão foi estabelecida através dos fecundos conceitos de revolução passiva, hegemonia, sociedade civil entre outros trazidos pelo pensamento de Gramsci e elucidados principalmente na obra de Carlos Nelson Coutinho (1999, 2000, 2003 e 2007), na qual buscamos suporte. Verificamos, ainda que de forma sintética, como a partir dos movimentos sociais, a sociedade civil ganha evidência no âmbito do processo de democratização e de reforma do Estado, e como esta se apresenta na contemporaneidade a partir da complexificação sofrida principalmente a partir da década de 1990.

No terceiro capítulo, nos dedicamos a trabalhar a discussão em torno da assistência social no Brasil, esboçando a sua trajetória até o marco de reconhecimento enquanto política pública integrante do tripé da seguridade social. Apresentamos o seu reordenamento decorrente do processo de descentralização preconizado pela Constituição de 1988, posteriormente regulamentado pela Lei Orgânica Assistência Social² (LOAS) e operacionalizado pela Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB-SUAS). Também explicitamos o debate sobre os espaços de discussão e de controle social desta política, pois esse reordenamento, por sua vez, pressupõe canais de

² Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. É o instrumento legal que regulamenta os pressupostos constitucionais, ou seja, aquilo que está escrito na Constituição Federal, nos seus Artigos 203 e 204, que definem e garantem o direito à assistência social.

participação, de definição, elaboração e gestão da assistência, dentre eles os conselhos de Assistência Social.

A partir dos pressupostos que fundamentam o propósito deste estudo, no quarto capítulo apresentamos o lócus específico da pesquisa, o CMAS-Niterói, trazendo, ainda que brevemente as características do município ao qual este pertence, traçando a história do Conselho, como se apresenta na atualidade, apresentando as análises resultantes dos dados coletados à luz dos conceitos tratados no trabalho, além de problematizar a atuação do mesmo no exercício do controle social democrático da política pública de Assistência Social desenvolvida no âmbito municipal.

O escopo de discussões e reflexões realizadas permitiram que no quinto capítulo fossem traçadas as considerações finais, apontando avanços, dificuldades e entraves que se apresentam como impeditivos para que este espaço público desenvolva sua tarefa, bem como os desafios que devem ser enfrentados por este instrumento, para que possa se tornar potencializador de uma cultura democrática efetivamente participativa.

2

Estado e sociedade civil no Brasil

Com base no objeto deste estudo, pensar a relação entre Estado e sociedade civil no contexto brasileiro é de fundamental importância, pois entender como se desdobra essa relação - no decorrer da nossa história social e política - é trazer à luz os aspectos que podem elucidar as transformações que vão ocorrer no processo de superação do estatuto colonial até os nossos dias. Fala-se aqui de aspectos que irão permitir perceber em que medida tal dinâmica dita os rumos que conduziram o país ao cenário atual.

Portanto, o objetivo deste capítulo é fazer uma análise sobre a Revolução Burguesa no Brasil, caracterizando e apontando seus elementos, a fim de elucidar algumas questões sobre o processo de formação e desenvolvimento do capitalismo no Brasil, responsável pelo “abrir caminhos” para essa revolução sócio-econômica e política.

A importância desta discussão para o nosso trabalho está relacionada ao entendimento de o que Estado brasileiro em seu desenvolvimento político, econômico e social realizou transformações, nos moldes de “revoluções passivas”, ou seja, realizadas “pelo alto”, demarcando um tipo de processo, que geralmente ocorre com a exclusão de participação das camadas populares. Estas transformações foram realizadas através de “acordos” de cúpula, entre as classes dominantes do período, que detinham a seu favor o cenário político e econômico. Essa forma de fazer política - baseada em práticas que tratam as questões públicas, como pertencentes ao mundo privado - atravessaram toda a história sóciopolítica de nossa sociedade e alicerçou uma cultura política, onde o clientelismo, o compadrio e o mandonismo são marcas prementes. Práticas políticas que, na atualidade, ainda podem se reproduzir em espaços ditos democráticos, inclusive no âmbito da atuação dos Conselhos gestores de políticas; dentre eles os de assistência social.

Por fim, vale destacar que, neste capítulo, ainda pretendemos apresentar a discussão em torno do processo de “ocidentalização” da sociedade brasileira, a partir da teoria do “Estado ampliado” de Gramsci, bem como, da posterior reforma sofrida pelo Estado, o que, acreditamos, irá possibilitar relacionar

aspectos, concernentes às novas nuances que a sociedade civil assume na atualidade.

2.1.

A formação sócio-política brasileira (revolução burguesa/revolução passiva)

As discussões em torno da Revolução Burguesa no Brasil se fundamentarão no conceito de “revolução passiva”, como um instrumento chave de relevante importância para determinar os traços fundamentais da formação sócio-política brasileira, no qual o Estado frequentemente desempenhou o papel de principal protagonista.

No estudo de Florestan Fernandes (1975) sobre a revolução burguesa no Brasil é possível identificar a preocupação em esclarecer as noções de “burguês” e de “burguesia”, por considerar que tais noções tenham sido exploradas de forma demasiadamente livre ou de modo muito restrito. Neste sentido, a primeira noção infere que o “burguês” e a “burguesia” teriam nascido e florescido com a implementação e expansão da grande lavoura exportadora. Para a outra, ambos jamais teriam existido no Brasil, pois aqui não aparecem nem a figura do *castelo* nem do *burgo*. Assim, sugeriria de imediato que no Brasil, assim como nos Estados Unidos e em outros países da América, o “burguês” e a “burguesia” teriam nascido fora e acima dos marcos histórico-culturais do mundo social europeu. Para o referido autor as duas formas de visões são impróprias:

De um lado, porque não se pode associar, legitimamente, o senhor de engenho ao “burguês”, nem a “aristocracia agrária”, à “burguesia”. Aquele estava inserido no processo de mercantilização da produção agrária; todavia esse processo só aparecia como tal, aos agentes econômicos que controlavam as articulações das economias coloniais com o mercado europeu. Nesse sentido, ele ocupava uma posição marginal no processo de mercantilização da produção agrária e não era nem podia ser o antecessor do empresário moderno. Malgrado seus privilégios sociais, entrava no circuito da apropriação colonial como parte dependente e sujeita a modalidades inexoráveis de expropriação, controladas fiscalmente pela Coroa ou economicamente pelos grupos financeiros europeus, que dominavam o mercado internacional. (Fernandes, 1975, p.16).

Sendo assim, não seria em elementos exóticos e anacrônicos da paisagem nacional que se deveriam buscar as condições eventuais para o surgimento e desenvolvimento da “burguesia”, porém estas deveriam ser observadas nos requisitos estruturais e funcionais dos padrões de civilização que se pretendeu absorver e expandir no Brasil. Desta forma, seria impossível negar a existência do “burguês” e da “burguesia” no Brasil. O que se pode deduzir é que se tratam de entidades que em nosso país apareceram tardiamente, em relação ao curso marcadamente distinto ao que se seguiu na evolução da Europa, porém dentro de tendências que possuem funções e destinos sociais similares, tanto para o “tipo de personalidade, quanto para o tipo de formação social”. Assim,

Esse padrão, pelo menos, depois da Independência, envolve idéias bem definidas de assimilação e de aperfeiçoamento interno constante das formas econômicas, sociais e políticas de organização da vida, imperantes no chamado “mundo ocidental moderno”. (ibidem, p.17)

De fato, a Independência, rompendo com o estatuto colonial, deu origem às condições de expansão da “burguesia” e de valorização social crescente, em especial do “alto comércio”. Desta forma, o “burguês” surge, no Brasil, como uma entidade especializada, podendo aparecer tanto na “figura do artesanal inserido na rede de mercantilização da produção interna, seja como negociante.” (Fernandes, 1975). Isso ocorre devido ao fenômeno do crescimento do comércio e à formação de uma rede de serviços inicialmente ligados à organização de um Estado nacional e, posteriormente, fortemente condicionado pelo desenvolvimento urbano. Dentro desse cenário, a burguesia apresentava-se ainda de forma fluída e ambígua.

Tratava-se antes de uma congérie social, que duma classe propriamente dita. Aliás até a desagregação da ordem escravista e a extinção do regime imperial, os componentes da “burguesia” viam-se através de distinções e de avaliações estamentais. O que unia os vários setores dessa congérie não eram interesses fundadas em situações comuns de natureza estamental ou de classe. Mas, a maneira pela qual tendiam a polarizar socialmente certas utopias. (ibidem, p.18).

O autor apresenta três aspectos em que diversos setores dessa “burguesia” em formação iria reagir, diante das questões que de certa forma impediam o florescimento de um outro padrão de organização da economia, da sociedade e da cultura. A saber: 1º) as ocorrências de uma sociedade na qual

imperava a violência como técnica de controle do escravo; 2º) as bases em que se fundavam a escravidão, a dominação senhorial e o próprio regime patrimonialista; 3º) a emergência e à intensificação de movimentos inconformistas, em que o antiescravismo disfarçava e exprimia o afã de expandir a ordem social competitiva.

Decorre desta questão a desaprovação da violência que, no primeiro momento, representava a defesa da condição humana do escravo ou do liberto, possibilitando, mais tarde, um repúdio nítido à escravidão e às suas conseqüências, colocando em xeque tanto os fundamentos jurídicos como as bases morais que sustentavam a ordem escravista, e o que ela representava como anomalia para uma sociedade que extinguiu o estatuto colonial e desejava organizar-se como nação e procurava, por todos os meios, expandir internamente a economia de mercado.

Apesar do “burguês” apresentar-se sob o signo de uma especialização econômica diferenciada e apresentar um “espírito revolucionário”, que aparecia em condições ambíguas e não completamente alicerçada, afirmava-se mais “indiretamente e segundo objetivos difusos, que de modo direto, organizado e esclarecido”. Ainda assim, foi capaz de um alcance criador, pois preparou o terreno para um novo estilo de ação econômica, abrindo caminho para “o grande homem de negócios”. Possibilitando, assim, o aparecimento do que denominou como dois tipos “clássicos” de burguês: o que “combina poupança e avidez de lucro à propensão de converter a acumulação de riqueza em fonte de independência e de poder” e o que personifica a “capacidade de inovação”, o “gênio empresarial” e o “talento organizador”, solicitados agora pelos grandes empreendimentos econômicos modernos.

Os dois tipos sucedem-se no tempo, como objetivações de processos históricos-sociais distintos, mas de tal maneira que certas qualidades ou atributos básicos do “espírito burguês” se associam crescentemente ao estilo da vida imperante nas cidades e às formas de socialização delas decorrentes, tais fatos justificam o recurso apropriado às duas noções de “burguês” e “burguesia”. Entendidas como categorias históricos-sociais e, pois, como meios heurísticos legítimos da análise macroscópica do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. (Fernandes, 1975, p.20)

Sendo assim, pensar a revolução burguesa no Brasil, é constatar que o nosso presente não pode ser explicado pelo passado dos povos europeus. Porém, é preciso admitir que reproduzimos de modo peculiar o seu passado

recente, entendendo essa reprodução como parte do próprio processo de implementação e desenvolvimento do modo como vai se organizar a civilização ocidental moderna no nosso país.

Nesse sentido, é importante elucidar quais foram e como se manifestaram os fatores e condições histórico-sociais que possibilitaram que os interesses da burguesia em formação e expansão no Brasil conseguiram coadunar as novas formas de poder, em três esferas, simultaneamente: da economia, da sociedade e do Estado.

Tais interesses se desenvolveram através de opções e de comportamentos coletivos. Para tanto, foi necessário que certos tipos de homens com o mínimo de consciência social e de inconformismo diante do *status quo*, fossem capazes de atuar socialmente em uma mesma direção. Assim, a “revolução burguesa” não representa um fato histórico isolado. Mas um fenômeno estrutural que se reproduziu de modos diversos, em determinadas condições e circunstâncias e que necessitou de uma complexa base “psico-cultural e política”.

Ao transitar para a era da sociedade nacional, possibilitada pela expansão da grande lavoura e sob novas condições econômicas, sociais e políticas, uma parcela crescente de “senhores rurais” emergem do isolamento do engenho ou da fazenda e projetam-se tanto no novo cenário econômico das cidades quanto no ambiente político. Essa mudança permitiu o gradual solapamento do sistema colonial. Esses senhores rurais mostraram-se propensos a aceitar novas formas de organização no seu estilo de vida, ou seja ela “aburguesou-se”. A intensificação desse processo ocorreu principalmente nas regiões onde houve um surto econômico provocado pelas lavouras do café e pela chegada dos imigrantes. Desses lugares é que apareceram os representantes mais característicos do “espírito burguês”.

Apesar de variado e heterogêneo, foram esses tipos de homens (banqueiros, industriais, negociantes etc), que impulsionaram a “revolução”, colocando em xeque, as estruturas sociais, as instituições e os hábitos persistentes da sociedade colonial.

Esse processo ocorre inicialmente através de compromissos implícitos com as elites da “aristocracia agrária”. Posteriormente evoluem para posições e opções mais definidas, pelas quais tentam implantar no Brasil as condições

“econômicas, jurídicas e políticas que são essenciais a plena instauração da ordem social competitiva” (Fernandes,1975).

Reside nos seguinte processos os fatores histórico-sociais que foram primordiais para o desencadeamento e assimilação pela sociedade brasileira de um novo padrão sociocultural que permitiram a própria “revolução burguesa”: um processo político (relacionado à Independência , entendida em suas implicações sócio-econômicas, ao surgimento dos dois tipos humanos (o “fazendeiro de café” e o “imigrante”, tidos como as figuras centrais das grandes transformações do quadro econômico, social e político); um processo econômico (que provoca mudanças nos padrões internos das relações do capital) e um processo sócio-econômico (que diz respeito a difusão da ordem social competitiva).

Esse preâmbulo nos dá pistas para entender como se concretiza a revolução burguesa no Brasil. Por se tratar de um processo gradual e que indica um conjunto de transformações que só foi possível quando o desenvolvimento capitalista atinge o auge de sua evolução industrial. No entanto, não podemos apontar exatamente o momento em que essa revolução alcança um grau de plena maturidade e de consolidação do poder burguês e da dominação burguesa.

O que caracteriza o desencadeamento desse processo é o domínio que a burguesia vai exercer através do campo político. Ela converge para o Estado e unifica-se no plano político, visando exercer pressão e influência. Em última análise o objetivo era orientar e controlar a execução do poder estatal conforme seus interesses particulares. Esses interesses eram múltiplos e para tanto se comprometiam com o que lhe fosse vantajoso, aproveitando-se tanto da situação de “atraso” como de “adiantamento” em que se encontrava a sociedade neste período. Foi exatamente no terreno político que se definiram os interesses comuns e nele se impôs o pacto tácito de dominação de classe, possibilitado pela forma lasciva com que o país se rende ao império do poder e da soberania, especificamente nascido do dinheiro.

No campo dos conflitos a burguesia lidava com essas situações de forma peculiar. Mesmo quando se opunha em algumas ocasiões às oligarquias, esses conflitos eram acomodados com certa facilidade e rapidez, pois emergiam no ápice da sociedade e eram tolerados por se tratar de divergências internas e que estavam dentro do mesmo horizonte cultural, relativos a interesses materiais concentrados ao redor de preocupações particularistas e de um arraigado

conservadorismo sociocultural e político; ou seja, nasciam de uma necessidade natural de ajustamento da dominação burguesa a seus novos “quadros reais”.

Sendo assim, a burguesia apresentava-se com um moderado espírito modernizador. Essa modernização ficava praticamente restrita ao âmbito empresarial ou do crescimento econômico, incapaz de mudar os destinos da nação ou provocar uma revolução de alto a baixo, capaz de propiciar um salto histórico de maior envergadura. Existia uma clara associação da dominação burguesa a procedimentos autocráticos, herdados do passado ou a arranjos no presente. Essa mesma burguesia apresentava-se praticamente neutra para a formação e ampliação de procedimentos democráticos, que existiam formalmente, mas que eram inoperantes socialmente.

O domínio autocrático da burguesia parecia não combinar com as bases legais da nova ordem e com os mecanismos do Estado representativo. Contudo, era necessário manter e reforçar esse caráter para preservar os acordos entre as elites da classe dominante. Era através de acomodações e arranjos que a burguesia amortecia os conflitos de oposição dentro da própria ordem. No entanto, aparecia nesse cenário setores médios exercendo crescentes pressões. Faz parte desse quadro a revolta tenentista, bem como as pressões civis, relacionadas às questões do sufrágio universal e a renovação da política econômica, além da insatisfação de alguns setores da grande burguesia, principalmente os industriais de São Paulo e do Rio de Janeiro. Neste contexto, se, por um lado, a “velha oligarquia” viu em xeque sua capacidade de monopolização do poder, de outro, também viu a oportunidade para a restauração de sua influência econômica, social e política. Assim,

Cedendo terreno ao radicalismo dos setores intermediários e à insatisfação dos círculos industriais, ela praticamente ditou a solução dos conflitos a longo prazo, pois não só resguardou seus interesses materiais “tradicionais” ou “modernos”, apesar de todas as mudanças, como transferiu para os demais parceiros o seu modo de ver e de praticar tanto as regras, quanto o estilo do jogo. (Fernandes, 1975, p.209).

Essa forma de lidar com os conflitos é bastante evidente, pois, por várias ocasiões, foram usadas as reservas de opressão e repressão para impedir que as massas populares galgassem de fato, um espaço político próprio dentro da ordem burguesa. As reações nem sempre ocorriam de forma imediata, por vezes a longo prazo, através de práticas advindas do mandonismo, do paternalismo e do ritualismo eleitoral, passando pela manipulação dos movimentos políticos

populares, bem como, pelos discursos demagógicos conservadores e pelo condicionamento estatal do sindicalismo.

Houve, a partir desses entrechoque de conflitos com interesses comuns e de sucessivas acomodações, um deslocamento do poder decisivo da “oligarquia tradicional” para a “moderna”, tornando os interesses oligárquicos menos visíveis e mais flexíveis, propiciando, desta forma, o que se convencionou chamar de consolidação conservadora da dominação burguesa no Brasil. Decorre daí a possibilidade de conjugar a mentalidade burguesa e de definir o próprio padrão da dominação burguesa, pois esta foi capaz de conduzir os “demais setores das classes dominantes, selecionando a luta de classes e a repressão do proletariado como eixo da Revolução Burguesa no Brasil”. (Fernandes, 1975, p.210).

No plano histórico a burguesia brasileira tinha como tarefa tornar possível e durável a transformação capitalista, mesmo em condições claramente adversas, considerando a dependência e a drenagem de riquezas para o exterior. A burguesia reduziu seu campo de escolhas diante do capitalismo competitivo dependente. Desse ponto de vista, a redução do campo de atuação histórica coloca a burguesia não como conexão da “revolução nacional e democrática”, apenas permite conciliar a sua existência e florescimento com a permanência e expansão do capitalismo dependente.

Assim, a dinâmica da economia capitalista mundial impôs de fora para dentro o seu próprio funcionamento. Continha nessa pressão um elemento político explícito, ou seja, seria necessário que fossem garantidas condições precisas de “desenvolvimento com segurança”, capazes de assegurar condições econômicas, sociais e políticas confiáveis ao capital estrangeiro, às suas empresas e ao seu desenvolvimento. Concomitantemente, também apareciam as pressões internas advindas do proletariado e das massas populares, forçando a iminência de aceitação de um novo “pacto social”, bem como questões relativas às proporções da intervenção direta do Estado na esfera econômica.

Nesse sentido, Fernandes (1975), afirma que a burguesia reagiu aglutinando-se em torno de uma contra-revolução autodefensiva, através da qual a forma e as funções da dominação burguesa se alteram substancialmente, resultando na mudança de sua capacidade de relacionamento com o capital financeiro internacional e com a atuação do Estado na vida econômica, o que demarcou um nítido propósito de garantir e acelerar o desenvolvimento

capitalista, tornando o Estado praticamente um instrumento exclusivo do domínio burguês, tanto no aspecto econômico, quanto no aspecto social e político.

É pois, na esfera do político, que no momento de impasses, são tomadas as decisões. Em consonância com sua lógica econômica e política, e agora associada ao poder público também no nível econômico, o domínio burguês transforma a iniciativa privada em seu baluarte, capaz de unir e proteger os interesses privados internos e externos, ampliando e incorporando a economia nacional e suas estruturas de poder à economia capitalista mundial.

Pelo esboço acima, podemos inferir que no caso do Brasil a revolução burguesa ocorre nos moldes de uma “revolução passiva”, que consiste numa seqüência de manobras “pelo alto”, de conciliações entre diferentes segmentos das elites dominantes, com a conseqüente exclusão da participação popular. Tal revolução opera mudanças necessárias ao “progresso”, mas o faz dentro dos quadros da conservação de importantes elementos sociais, políticos e econômicos da velha ordem.

Neste sentido, Caio Prado Junior (1965) é categórico ao identificar como plenamente capitalista o Brasil republicano. No entanto, o Brasil não experimentou a via “clássica” chamada por Lênin, de passagem para o capitalismo. De acordo com a literatura marxista existem dois conceitos extremamente importantes e fecundos para realizar análises de vias “não clássicas”: o de “via prussiana”, elaborado por Lênin (este conceito explica a modernização agrária); e o de “revolução passiva” elaborado por Gramsci (para determinar processos sociais e políticos de transformação realizados “pelo alto”).

Os processos que nos conduziram à “modernidade” capitalista e a transição brasileira para o capitalismo monopolista ocorreram também de forma “não clássica”. O que aconteceu no país foi uma transição nos moldes de “via prussiana” que diz respeito aos processos de transição capitalista no campo. Neste tipo de transição permanecem, e são conservadas na nova ordem fundada pelo capital, muitas características das formas pré-capitalistas. No caso brasileiro, essas características ficam claras no uso, por exemplo, da coerção extra-econômica em laços de dependência ou de subordinação que estão fora das relações “impessoais” do mercado. Estas vão desde a violência aberta até a influência na vida privada do trabalhador, cenário que fica bastante evidente na seguinte observação de Caio Prado Junior:

A situação no Brasil se apresenta de forma distinta, pois na base e na origem de nossa estrutura agrária não encontramos, tal como na Europa, uma economia camponesa, e sim a grande exploração rural que se perpetuou desde os inícios da colonização brasileira até os nossos dias, e se adaptou ao sistema capitalista de produção através de um processo ainda em pleno desenvolvimento e não inteiramente completado, de substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre. (Prado Jr, 1965, p.52).

Assim, vale ressaltar que todo o processo ligado à transição para o capitalismo ocorre não pelo resultado de movimentos populares, destacando-se como expressão o fato de que,

A principal classe subalterna, do período da colônia e do império, os escravos, estavam impossibilitados por condições objetivas de alcançar um grau efetivo de organização e a população livre das camadas médias e inferiores também sobre elas não atuavam fatores capazes de lhe dar coesão social e a possibilidade de uma eficiente atuação política. (Prado Jr, 1965, p.63).

Ao contrário, nosso país experimentou um processo de “modernização conservadora”³ capitalista sem ser obrigado a realizar uma “revolução democrática burguesa”. Ocorreu que o latifúndio pré-capitalista e a dependência em face do imperialismo não se apresentaram como obstáculos intransponíveis ao completo desenvolvimento capitalista no país. A este respeito Florestan Fernandes (1975, p.213) conclui: “O modo pelo qual se constituiu a dominação burguesa e a parte que nela tomaram as concepções da “velha” e da “nova” oligarquia, converteram a burguesia em uma força social naturalmente “ultraconservadora e reacionária”.

Esse processo não ocorre liderado por uma burguesia revolucionária, como nos moldes de outros países, mas;

No caso brasileiro, a burguesia se moldou sob o tipo de capitalismo competitivo, que nasceu da confluência da economia de exportação (de origens coloniais e neocoloniais) com a expansão do mercado interno e da produção industrial para esse mercado (realidades posteriores à emancipação política e condicionantes de nossa devastadora “revolução urbano-comercial”). No entanto, a burguesia atinge sua maturidade e, ao mesmo tempo, sua plenitude de poder, sob a irrupção do capitalismo monopolista, mantidas e agravadas as demais condições, que tornaram a sociedade brasileira potencialmente explosiva, com o recrudescimento inevitável da dominação externa, da desigualdade social e do subdesenvolvimento. (Fernandes, 1975, p.220)

³ Diz respeito ao vertiginoso crescimento econômico vivenciado pelo Brasil no período do Golpe de 1964 e durante o período da ditadura, porém esse crescimento não altera a estrutura de desigualdade.

A burguesia também não foi capaz de arrastar consigo as massas de trabalhadores urbanos e do campo. Na verdade, essa transformação para o modo de produção capitalista só foi possível graças ao acordo entre as frações das classes dominantes, juntamente com a utilização permanente dos aparelhos repressivos e da contínua intervenção do Estado. Desta forma,

A burguesia mostrou as verdadeiras entranhas, reagindo de maneira predominantemente reacionária e ultraconservadora dentro da melhor tradição do mandonismo oligárquico (que nos sirva de exemplo o tratamento das greves operárias de 10, em São Paulo, como puras “questões de polícia”; ou, quase meio século depois, a repressão às aspirações democráticas das massas). (Fernandes, 1975, p.206).

Retomando o conceito de “revolução passiva”, um exemplo brasileiro emblemático que possui os traços característicos desse tipo de revolução é a instauração da ditadura de Vargas, resultante da acumulação do efervescente período que se inicia em 1922, ano da fundação do PCB (Partido Comunista Brasileiro) e da primeira revolta militar tenentista.

Como reação a esses dois movimentos populares reais ou potenciais, as classes dominantes empenharam-se em “restaurações”, que tinham como objetivo produzirem mudanças importantes na composição das classes e, com isso, prepararem o caminho para novas transformações reais. Naquele período histórico de agitações, o movimento operário lutava pela conquista de direitos políticos e sociais e as camadas médias urbanas emergentes, que se viam fora do âmbito da participação política exigiam esses espaços de participação nos aparelhos do poder.

O outro traço dos dois momentos da “revolução passiva” e que aparece nesse exemplo brasileiro, é que o “Estado Novo” varguista promoveu uma acelerada industrialização no país com o apoio da fração industrial da burguesia e da camada militar, promulgando um conjunto de leis de proteção ao trabalho há muito reivindicadas pelos trabalhadores (salário mínimo, férias pagas, direito à aposentadoria, etc); ou seja, promoveram-se “renovações” que atenderam algumas das demandas da classe subalterna. Desta forma, a ditadura de Vargas pode ser considerada, gramscianamente, como uma “revolução passiva”, pois, nesse marcante exemplo estão presentes todos os traços característicos a esse tipo de revolução.

Outro conceito importante trazido por Gramsci e que também pode ser observado na história brasileira é o “transformismo”, que significa a assimilação pelo bloco que se encontra no poder das parcelas rivais dessas classes dominantes para resolver as contradições no seio da própria classe, ou até mesmo de setores das classes subalternas.

O referido autor, aponta dois tipos de transformismos, o “molecular”, ou seja, personalidades políticas singulares elaboradas pelos partidos democráticos de oposição que se incorporam individualmente à “classe política” conservadora-moderna. Este segmento se caracteriza pela aversão completa a qualquer tipo de intervenção e participação mais significativa das massas populares no âmbito do Estado. É também avessa a qualquer reforma orgânica que substitua o domínio ditatorial por uma “hegemonia”. Esses grupos têm a função de “domínio” e não de “direção”: ditadura sem hegemonia. O outro tipo de transformismo diz respeito à passagem de grupos inteiros para o campo moderado.

Para Coutinho (1989), ambos os tipos de transformismos podem ser percebidos na história brasileira. Segundo o autor, a modalidade “molecular” foi a que ocorreu com maior frequência e se manifestou como a incorporação pela fração que detinha o poder de alguns políticos da oposição, prática que ocorreu da época do Império até o recente período da “nova república”, tendo um papel decisivo e talvez o mais negativo para a vida cultural do nosso país, pois:

Através da assimilação pelo estado de grande número de intelectuais que representavam, real ou potencialmente, os valores das classes subalternas, esses intelectuais eram frequentemente cooptados para a burocracia estatal uma camada que – herdada da colonização portuguesa e reforçada na época imperial – jamais deixou de crescer ao longo de todo o período republicano, à medida mesmo que o Estado ampliava seu papel de protagonista das transformações políticas e econômicas que preparavam ou consolidavam o capitalismo, essa ação transformadora do Estado em face aos intelectuais era indubitavelmente facilitada pela debilidade da sociedade civil, em particular dos organismos culturais “privados” o que tornava bastante difícil a própria subsistência material do intelectual não cooptado pelo Estado. (Coutinho, 1989, p.127).

Parece evidente que os processos que possibilitaram a revolução burguesa no Brasil, ou seja, a transformação gradual, e “pelo alto”, da grande propriedade latifundiária, em empresa capitalista agrária e, por outro lado, a internacionalização do mercado interno e a participação do capital estrangeiro que contribuíram para a conversão do Brasil em um país industrial moderno foram propiciados pela ação do Estado. Se em determinado momento em nossa

história social e política houve o fortalecimento do que Gramsci convencionou chamar de “sociedade política”, que se trata de uma das dimensões que conformam a teoria ampliada do Estado, questão que será aprofundada no item seguinte, também experimentamos dentro do contexto desta acepção, períodos em que a “sociedade civil” mantém uma relação mais equilibrada, ou uma “justa relação” com o Estado.

2.2.

O Estado se amplia: democratização e movimentos sociais

De acordo com Coutinho (2007), o pensamento de Gramsci é bastante elucidativo para o entendimento da realidade brasileira, pois, suas reflexões são capazes de fornecer elementos para a compreensão não apenas do nosso passado, mediante os conceitos de “revolução passiva” e de “transformismos”, mas também para a análise do nosso presente através da teoria ampliada do Estado, tais reflexões também podem contribuir para a elaboração de alternativas para o nosso futuro.

Sendo assim, na acepção de Gramsci, o Estado é concebido em sentido amplo. Este tipo de Estado comporta duas esferas principais: a *sociedade política*, ou “Estado em sentido restrito” ou ainda “Estado coerção”. Pertencem a este âmbito todo o aparato de coerção, a burocracia executiva e policial-militar que vão se tornar os mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência; e a *sociedade civil*, que é formada pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e pela difusão das ideologias, podemos citar: o sistema escolar, os partidos políticos, os sindicatos, as igrejas, as empresas e a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicações de massa), entre outros.

É importante ressaltar que essas duas esferas estão intimamente unidas, de acordo com o pensamento de Gramsci, uma vez que a articulação de consenso e coerção garantem a supremacia e o domínio de um grupo sobre toda a sociedade, pois o Estado moderno não pode ser compreendido como sendo apenas aparelho burocrático-coercitivo. Ele compreende, também, a heterogeneidade dos organismos da sociedade civil, onde se apresentam as

livres iniciativas dos cidadãos, seus interesses, sua cultura e seus valores e onde pode ser construída a base para a construção de uma nova hegemonia.

Para o seu formulador, em conjunto, estas esferas formam o Estado, ambas servem para conservar ou promover determinada base econômica, de acordo como os interesses de uma classe social fundamental. Porém, o modo de encaminhar essa promoção ou conservação varia nos dois casos.

No âmbito e através da sociedade civil, as classes buscam exercer sua *hegemonia*, ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a *direção política e o consenso*; por meio da sociedade política, ao contrário as classes exercem sempre uma *ditadura*, ou, mais precisamente, a coerção. (Coutinho, 2007,p.128)

O Brasil é hoje, no dizer de Gramsci, uma formação social do tipo “ocidental”. Essa assertiva traz consigo toda significação desenvolvida por este pensador no que tange o que conhecemos atualmente como sociedades capitalistas avançadas e com estruturas mais complexas. Afirma que os países que sofreram processo de “ocidentalização” apresentam uma maior complexidade em suas estruturas social, política e econômica, onde a conquista do poder se tornaria mais difícil, exigindo, assim, processos mais demorados até a tomada do poder. Da mesma forma explicita que este processo exigiria também uma capacidade maior de “fazer política”. Nesse sentido, corporifica-se a “guerra de posições” o método próprio para a conquista e a manutenção da hegemonia e do poder nessas sociedades de formação “ocidentais”.

A “guerra de posições” é apresentada como a estratégia particular para a conquista da hegemonia nas sociedades ditas “ocidentais”. Gramsci formula a idéia de que existe uma diferença estrutural entre as formações sociais do “ocidente” e do “oriental”, sendo nesses termos necessária a elaboração de estratégias que levem em consideração e se adaptam a essa diferença. Essa diferença entre “oriental” e “ocidente”, de acordo com Gramsci, não diz respeito a conceitos geográficos, e sim, indicam diferenças nos tipo de formação econômica e social em função, principalmente, do peso que a “sociedade civil”, exerce em relação ao Estado. Como aponta Coutinho (1999,p.57)

Ele nos ensinou que, na guerra dos exércitos, não se pode atingir o fim estratégico, que é a destruição do inimigo e a ocupação do seu território, sem ter atingido antes uma série de objetivos táticos tendentes a desagregar o inimigo antes de enfrentá-lo em campo aberto.(Coutinho, 1999, p.57)

As formações sociais do “oriente” são caracterizadas (aqui ele inclui a Rússia Czarista como exemplo) pela debilidade da sociedade civil em contraponto com o predomínio quase absoluto do Estado-coerção. Nesses tipos de formações, onde há predomínio do Estado, requer que a luta de classes seja uma estratégia de ataque frontal, uma “guerra de movimentos” direcionada para a conquista e a conservação do Estado em sentido restrito⁴. As formações sociais do “ocidente” já apresentam uma relação mais equilibrada entre sociedade civil e sociedade política, ou seja, nessas sociedades ocorreu a “ampliação do Estado”. A partir dessas conclusões Gramsci propôs a estratégia da “guerra de posições” para a conquista da hegemonia nos países “ocidentais”. No “ocidente”, de forma contrária, as batalhas devem ser iniciadas e travadas no âmbito da sociedade civil no intuito de conquistar posições e espaços “guerra de posições”. Estas conquistas devem ser aquelas na direção político-ideológica, buscando o consenso das alas majoritárias da população como condição para o acesso ao poder do Estado e para sua posterior e permanente conservação. Gramsci observa que a estratégia da “guerra de posições” seria válida para os Estados democráticos modernos. No entanto, Coutinho(1999), irá afirmar que essa periodização válida para a Europa não se repete em outras regiões do mundo, mas que esse fato não nega, que outros processos de “ocidentalização” que ocorreram mais tardiamente, possam ocorrer, também, em algumas outras regiões, sobretudo na América Latina.

Iremos perceber que esse processo também ocorrerá no Brasil. Coutinho (1999) afirma que o autor dos *Cadernos do cárcere* não faz referências literais ao Brasil. Entretanto, é através da profunda *universalidade* contida nos seus conceitos que é possível através dos mesmos iluminar a nossa reflexão à respeito de alguns aspectos importantes e decisivos da nossa peculiaridade nacional.

Portanto, na “guerra de posições”, de acordo com o seu formulador, não há lugar para a espera messiânica do “grande dia” o que deve haver é,

A iniciativa de *fazer política*, de envolver grandes massas na solução de seus próprios problemas, de lutar cotidianamente pela conquista de espaços e posições, sem perder de vista o objetivo final, ou seja, o de promover transformações de estrutura que ponha fim à formação econômico-social capitalista. (Coutinho, 1999, p.155).

⁴ Estado restrito, ou “Estado-coerção” para Gramsci é a esfera da sociedade política, que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e detém o controle das burocracias executivas e policial-militar.

Olhando para evolução histórica brasileira, percebemos longos períodos, que vão desde a fase imperial e uma considerável parte da República, onde a sociedade brasileira apresentava traços bastantes característicos do tipo “oriental”, no que tange à relação entre Estado e sociedade civil. Ainda assim, no período imperial já existiam no Brasil, em decorrência da existência de um parlamento, partidos políticos. Com a proclamação da República, o Estado passa para um estágio formalmente laico e, a exemplo, a principal instituição, a Igreja Católica deixa de ser “aparelho ideológico do Estado”⁵ e transita para ser um “aparelho privado de hegemonia”⁶. Já no início de século XX, apareciam, a partir da auto-organização popular, a formação de sindicatos. Desenvolviam-se os germes da sociedade civil, pois nesse período o regime era formalmente liberal e favorecia esse aparecimento. Como já havia esta movimentação podemos dizer que possuíamos características que nos diferenciavam do modelo “oriental”.

O que pode ser percebido como ponto de semelhança com o modelo “oriental” é o fato de que até recentemente a sociedade civil brasileira se apresentava “primitiva e gelatinosa” e, no nosso caso, o Estado foi sempre bastante forte. O exemplo onde essa força pode ser percebida é o instituto da escravidão, onde parte importante da população era excluída de qualquer direito. Esse cenário não sofreu grandes alterações com a abolição e a proclamação da República, pois esses processos tiveram feições de ações “pelo alto”, de um “golpe”, que impossibilitou a participação efetiva das massas populares.

O período que envolve a nossa Primeira República (1889-1930), mostrou-se tão oligárquico quanto ao período do Império, diferindo apenas no que diz respeito à fração hegemônica, que agora era representada pela burguesia agrária ligada à grande lavoura de exportação do café. As instituições liberais desta época não eram do tipo que favoreciam o florescimento de uma autêntica sociedade civil. Sem contar que as tentativas de organização que partiam das camadas médias e do proletariado e, eram reprimidas constantemente, se tornando uma prática dessa fase da Primeira República.

As mudanças relativas ao processo de industrialização do país fazem com que o modo de produção capitalista se torne dominante. Com isso, a

⁵ Termo cunhado por Louis Althusser, utilizado no estudo de Coutinho(2007), pois segundo ele, essa expressão parece designar a situação da ideologia como fonte de legitimação precisamente nas épocas ou situações em que o Estado ainda não se tinha “ampliado”, ou seja, nas sociedades pré ou protocapitalistas. (Coutinho, 2007,p.113).

⁶ Organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política.

estrutura social do Brasil se torna mais complexa, mais moderna, mesmo que ainda mantendo-se vinculada e com alguns aspectos do “atraso pré-capitalista”, principalmente no campo.

Malgrado a repressão, as novas classes e camadas sociais contestam o poder oligárquico da Primeira República: crescem os sindicatos operários e aumentam as greves econômicas e políticas; as camadas médias exigem uma maior participação na vida política, enquanto sua vanguarda política, os “tenentes”, escolhe o caminho da insurreição armada. (Coutinho, 2007, p.214).

Foi através de mais uma revolução passiva, denominada “Revolução de 30”, que as classes dominantes reagiram a essas pressões que brotaram de baixo. Essa solução “pelo alto” dificultou sobre alguns aspectos as tendências “ocidentalizantes” que vinham se desenvolvendo. Pois,

Os pressupostos *objetivos* de uma sociedade civil autônoma haviam sido criados; seus resultados *subjetivos* podiam certamente sofrer um processo repressivo, como ocorreu com a ditadura de Vargas; mas em si, aqueles pressupostos já não eram mais elimináveis. (Coutinho, 2007,p.219).

O processo de ocidentalização da sociedade brasileira, tornou-se mais aparente com a queda da ditadura de Vargas e o retorno à democracia, ainda que de forma parcial, em 1945. Podemos apresentar como exemplo dessa retomada o retorno à legalidade do PCB, (tornando-se pela primeira vez um partido de massa), o nascimento de outros partidos, bem como a influência que os sindicatos operários passaram a exercer sobre a vida econômica e política da nação, apesar de continuarem submetidos a uma estrutura corporativista. Desta forma, dentro do período que vai de 1955-1964, houve um tendência na sociedade brasileira ao predomínio e reforço à “ocidentalização”.

No entanto, essa tendência foi quebrada pelo golpe de Estado de 1964, que foi responsável pela mais longa ditadura vivenciada na história brasileira. Nesse período de ditadura militar, ocorre um desequilíbrio entre Estado e a sociedade civil, especialmente depois do AI-5, pois esse regime buscou de todas as formas aniquilar as organizações autônomas da sociedade civil. Nesse dado momento as feições da sociedade civil pouco tinham a ver com o modelo “ocidental”. Concomitante ocorre o vertiginoso fortalecimento do Estado, tanto no aumento de seus aparelhos repressivos, como também dos inúmeros “organismos tecnocráticos de intervenção na economia” (Coutinho, 2007).

Mesmo dentro dos marcos da repressão, a sociedade civil conseguiu resguardar uma certa autonomia real, a partir dos meados da década de 70, cresceu e se diversificou. Houve um envolvimento de vários setores da sociedade, que se aglutinaram em torno das lutas pelas eleições diretas para a Presidência da República iniciados em 1984 e que exerceram papel decisivo na derrubada do regime militar. Esses grupos eram diversos e envolveram operários, intelectuais, camponeses, mulheres, jovens, as camadas médias e até mesmo setores da burguesia.

A ditadura pôs em prática uma política econômica fortemente modernizadora e promoveu um acelerado desenvolvimento das forças produtivas, inserindo o Brasil através de uma “revolução-restauração” na fase do capitalismo monopolista. Mesmo essa modernização sendo conservadora, propiciou de modo irreversível “os pressupostos objetivos da “ocidentalização” da sociedade brasileira”. (Coutinho, 2007). Nesse cenário os aparelhos da sociedade civil puderam de novo voltar à tona.

É certo que a transição para a chamada “nova República” ocorreu através da combinação das pressões advindas dos setores populares “de baixo” e de operações de transformismos “pelo alto”, podendo decorrer daí a criação de uma “democracia real de massas” abertas para o avanço do socialismo, ou a “restauração do velho liberalismo elitista e excludente” agora sob o signo da modernidade. Destinos que vão depender da capacidade desta sociedade que seguramente se tornou uma sociedade “ocidental” e apresenta-se madura para provocar mudanças substanciais, ainda que esse processo tenha ocorrido por vias transversas da revolução passiva.

O que podemos perceber é que o pensamento de Gramsci é capaz de nos fornecer elementos tanto para a interpretação do nosso passado a partir dos conceitos de “revolução passiva” e de “transformismo”, como para pensarmos o nosso presente através da sua teoria de “Estado Ampliado” e possibilitando perceber que a lição essencial da estratégia gramsciana é que o objetivo das forças populares deve ser a conquista da hegemonia, através de uma prolongada “guerra de posições”.

As formulações de Gramsci em torno do conceito de hegemonia, apresenta-a como condição fundamental para a conquista e consolidação do poder e da “guerra de posições” como estratégia para a conquista da mesma. Segundo o referido autor, a hegemonia, enquanto figura social, possui uma base

material própria, um espaço autônomo e específico de manifestação, ou seja, o autor está se referindo à sociedade civil.

Gramsci entende a questão da hegemonia, da conquista do consenso como o problema central da transição para o socialismo. Indica que a idéia da conquista da hegemonia por uma determinada classe implica necessariamente sua transformação em “classe nacional”, isto é, para ele só se pode ser classe dominante quando já se é classe dirigente, quando já se detém o consenso da maioria da população trabalhadora.

Neste sentido, a conquista da hegemonia deve preceder a conquista do poder e para que a classe se torne hegemônica é necessário ultrapassar todo o seu espírito corporativista e elevar-se a condição de “classe nacional”, ou seja, fazer a passagem do estágio meramente econômico (ou egoístico-passional) para o estágio ético-político⁷.

Outra dimensão muito importante na discussão da hegemonia e das alianças que foi apontada pelo autor dos *Cadernos do cárcere* é a questão de que um “novo bloco histórico” (Coutinho,1999), não é construído e calçado apenas pela confluência de interesses políticos e econômicos, mas também deve ser formado por afinidades de cunho cultural. Sendo assim, a classe que pretende a hegemonia deve também responder às questões ideológicas e mesmo religiosa vivenciadas por seus aliados potenciais. Para tal, é necessário que a capacidade de direção absorva também a problemática cotidiana desses aliados e lutar para compreender as raízes dessas escolhas culturais, para assim, perceber nelas os elementos capazes de serem utilizados no sentido de alcançar os objetivos centrais para que ocorra a transformação social e cultural proposta pela classe que quer se tornar hegemônica.

Decorre desta questão outra de grande relevância e preocupação, relacionada a renovação cultural, que diz respeito à problemática dos intelectuais e o “papel essencial que lhes cabe na agregação, ou desagregação, de uma relação de hegemonia na formação, ou conservação, de um bloco histórico.

Neste contexto, a luta pela conquista da hegemonia requer além dos aspectos citados, uma ação que, “voltada para a efetivação de um resultado *objetivo* no plano social, pressupõe a construção de um universo *intersubjetivo* de crenças e de valores”. (Coutinho,1999, p.116). Neste sentido, o autor busca

⁷ Em uma acepção ampla, política em Gramsci, é sinônimo de “catarse”, elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens, significa também a passagem do “objetivo” ao “subjetivo” e da “necessidade a liberdade”.

articular a hegemonia com a obtenção do consenso, diferenciando-a da *coerção* enquanto meio de determinar a ação dos homens.

Sendo assim, fica claro que a conquista da hegemonia, a transformação anterior da classe dominante em classe dirigente é o elemento crucial e central da estratégia gramsciana para a tomada do poder e de sua conseqüente transformação para o socialismo, pois segundo o próprio Gramsci “a guerra de posição” uma vez vencida é decidida definitivamente”.

Como já havíamos apontado anteriormente que a sociedade brasileira ocidentalizou-se, a partir desta constatação podemos então verificar o peso que a sociedade civil vai exercer sobre o Estado em nossa realidade particular, principalmente com os movimentos em torno da democratização do Estado.

A década de 1980 é prova da retomada da sociedade como lugar da política. Ocorre nesse período a ampliação e pluralização dos grupos⁸, associações e instituições baseadas na questão da autonomia em relação ao Estado e aglutinados em torno de uma luta comum contra a ditadura, pela derrubada do regime autoritário e pela construção da democracia.

Todos esses atores estavam agora vinculados às novas matrizes que possibilitavam uma nova relação com seus respectivos públicos e a sustentação da participação política autônoma frente ao Estado. Podemos, dentre estas matrizes, citar as que correspondem à Teologia da Libertação⁹ e o “novo” sindicalismo¹⁰.

É nessa efervescência de mobilização da sociedade civil que ocorre o estímulo do desenvolvimento de novas reflexões acerca do sentido da democracia no nosso país. Começa a partir de então a se recuperar a idéia da democracia como valor universal, e começa a se legitimar o valor da sociedade

⁸ Foram muitos os setores sociais que se agregaram nesse momento histórico, a exemplo a Igreja Católica, principalmente a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), atuando nas diversas pastorais junto às parcelas excluídas, ocorreu também a expansão das comunidades eclesiais de base (CEBs); dos grupos de esquerda e da estrutura sindical; da OAB (ordem dos Advogados do Brasil) e da ABI (Associação Brasileira de Imprensa).

⁹ A Teologia da Libertação de acordo com Leonardo Boff(2011) é ao mesmo tempo o reflexo de uma práxis anterior e a reflexão sobre ele, mas precisamente é a expressão e legitimação de um vasto movimento social que surgiu no início dos anos 60. Esse movimento compreendia setores significativos da Igreja, como padres, ordem religiosas e bispos, movimentos religiosos laicos como: ação católica, juventude universitária cristã, jovens trabalhadores cristãos. Intervenções pastorais de base popular como: a pastoral operária, a camponesa e a urbana e as comunidades eclesiais de base (CEBs). Consiste na aplicação de conceitos da fé cristã, com fins de libertação, centradas na figura do pobre e do oprimido.

¹⁰ Importante deixar claro que, embora haja controvérsias quanto à ocorrência de rupturas em relação ao velho sindicalismo (refiro-me ao sindicalismo estatal-corporativista, inaugurado na era Vargas), o termo será aqui utilizado para destacar o movimento sindical brasileiro do final da década de 1970 até o final da década de 1980.

civil como espaço composto por sujeitos capazes de fazer política. Esta não era mais uma atividade somente do Estado. Agora a sociedade civil pode participar através de instrumentos de representação direta. Neste sentido, eram as forças populares e os movimentos sociais que encorpavam a sociedade civil e passavam a exercer o papel de agentes centrais da transformação social.

Em contraposição á cultura autoritária vigente, os movimentos sociais (ou novos movimentos sociais) foram apontados como sujeitos por excelência do processo de criação e generalização de uma cultura democrática, através de novas formas de práticas políticas e novos formatos de sociabilidade, fundadas em bases mais igualitárias. (Caderno Idéias – GECD, 1998-1999, p.20).

Essas novas práticas políticas, inauguradas por estes movimentos sociais, ou seja, pelas múltiplas organizações da então sociedade civil, tornaram possíveis a redefinição do espaço da política. Ao reivindicarem direitos, eles construíram um novo padrão de cidadania, na direção do “direito a ter direitos” (Dagnino, 2004, p.104). Essa redefinição fica clara nas lutas pelas mudanças que se travaram ao nível mesmo da política nacional como as articulações do movimento pelas “diretas já”¹¹ no início dos anos 80; as reivindicações pela anistia; a campanha pela participação popular na elaboração da constituinte de 1988; e mais atualmente, todo o engajamento do movimento pelo impeachment do presidente Collor de Melo no início da década de 1990.

Telles (2000) enfatiza que nesses tempos onde as mudanças atingem o Estado, a economia e a sociedade, os movimentos sociais estão no centro dos dilemas da sociedade brasileira, pois a década de 1980 foi emblemática enquanto representação da esperança democrática. Esse significado fica claro na seguinte colocação.

Nos anos 80, os movimentos sociais se organizaram, os sindicatos se fortaleceram e as aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária ganharam forma na reivindicação de direitos, projetaram-se no cenário público, deixaram suas marcas em conquistas importantes na Constituição de 1988 e se traduziram na construção de espaços plurais de representação de atores coletivos hoje reconhecidos como interlocutores válidos no cenário político nacional. (Telles, 2000, p.58).

¹¹ Diz respeito ao movimento civil de reivindicações por eleições presidenciais diretas no Brasil, ocorrido durante o período de 1983-1994. (Gohn, 2008).

2.3.

Reforma do Estado brasileiro e as implicações para as políticas públicas

O processo de democratização no Brasil está intrinsecamente relacionado com a atuação da sociedade civil, principalmente na década de 1980, a partir da construção de novos mecanismos de participação que coloca em outro patamar a relação entre Estado e sociedade civil. A movimentação deste período busca não só democratizar o Estado, mas busca também difundir e alcançar a politização da sociedade civil.

Este momento histórico é marcado, notadamente, pela luta dessa sociedade civil em criar condições de superação ao Estado autoritário, buscando sua participação efetiva nas decisões políticas do Estado e sua gradativa penetração no controle e fiscalização das ações do governo. Essas reivindicações objetivavam, em última análise, a busca pela melhoria das condições de vida e o reconhecimento dos direitos sociais e civis que durante muito tempo foram negados pelo Estado autoritário.

“Década perdida”, foi essa a expressão que alguns autores utilizaram para denominar a década de 1980. Contudo, Oliveira (1999, p.6) vai afirmar que o que ocorreu foi uma transposição da visão economicista para a política e para as ciências sociais. Como nesse período houve queda no emprego, diminuição da renda e do PIB (Produto Interno Bruto), pensou-se que este cenário se projetaria também na dinâmica da sociedade civil de uma forma avassaladora, conduzindo-a a uma impotência. No entanto, como vimos anteriormente, o que ocorre é a movimentação e organização de novos atores coletivos. Podemos colocar como exemplo dessa força da sociedade civil as poderosas centrais sindicais que são desse período, e que se estruturam e se tornaram vanguarda e influenciaram sobremaneira as discussões em torno de questões fundamentais para os trabalhadores.

Se é verdade que vivenciamos um crescimento dos movimentos que buscaram criar novos espaços para a atuação política, capazes de legitimar a participação dos cidadãos nos processos decisórios que afetam os rumos do conjunto da sociedade, também é verdade que estes mesmos movimentos também possibilitaram espaços para o avanço de discursos e práticas, servindo-

se dos mesmos argumentos de redefinição das relações entre o Estado e a sociedade civil.

É em nome dessa nova situação de crise econômica que a direita brasileira ligada aos interesses do neoliberalismo vai justificar a exaustão do Estado, relacionando-o a uma crise intrínseca e de esgotamento em si mesmo, camuflando e, de certa forma, tentando minimizar o movimento da sociedade civil como catalisadora desse processo.

As forças conservadoras brasileiras atribuem a crise do Estado à existência de um Estado gigantesco e de uma intervenção estatal gigantesca atribuindo essa estagnação principalmente às estatais, que atrapalhariam o crescimento da economia. Da constatação desse cenário decorre a questão da reforma do Estado brasileiro.

Como as estratégias econômicas que orientaram o modelo desenvolvimentista durante o período de ditadura no Brasil não respondiam mais às exigências trazidas pela crise estrutural mundial, traduzidas aqui na crise fiscal do Estado e na incapacidade de suprir os recursos necessários à industrialização requeridos pelo capital internacional, o Brasil irá implementar uma série de medidas com vistas à sua adaptação ao novo cenário político-econômico mundial.

Igualmente, nos anos 1990, a proposta de Reforma do Estado vai aparecer como solução para esse cenário de crise fiscal e das consequências trazidas pelo processo de globalização, defendida por duas direções, a da esquerda e a da direita. De um lado, a esquerda defendia a proposta de uma reforma de Estado que buscasse uma democratização a partir da construção e ampliação de novos canais de participação popular, como os conselhos nos três âmbitos do Estado e novos formatos de co-gestão das políticas públicas. Já o lado da direita, coloca como ênfase da sua proposta, a minimização do Estado e o mercado como devendo ser o ente regulador das necessidades da sociedade.

Essa crise de governabilidade do Estado, permitiu uma série de críticas ao seu caráter ineficiente e centralizador, no qual os vários discursos, muitas vezes, parecem se assemelhar. Qual seja, o país está em crise e a origem dessa crise reside no Estado. Eles convergem quando se trata da crítica às características clientelistas, paternalistas e centralizadoras que predominam em grande parte da intervenção do Estado e diferem ao tratar da questão que giram em torno da garantia dos direitos dos sujeitos, legalmente conquistados e

assegurados e do modo de efetivar a participação. No entanto, um exame cuidadoso dessa questão é capaz de trazer à tona, o que está por trás dessa aparente homogeneidade. Esse olhar mais apurado permite perceber que o que está em jogo é a defesa de um ou outro projeto político, que podem inclusive possuir caráter antagônico. Para um grupo, a definição da crise do Estado reside no seu aspecto econômico, proveniente da “excessiva intromissão” do mesmo na dinâmica do mercado. Para outro grupo, a ênfase deve ser no caráter ético político da crise.

As políticas sociais entram neste cenário caracterizadas por meio de um discurso ideológico. Num primeiro momento são paternalistas, geradoras de desequilíbrio e devem ser acessadas via mercado. Assim, deixam de ser direito social, o que justifica as tendências de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado.

O grupo que define a crise a partir dos aspectos econômicos defende que a saída estaria no mercado. Esse viés começa a ganhar corpo já em 1989 no governo de Collor, onde, como parte de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington¹², o Estado começa por em prática estratégias para implementação de ajustes ao modelo neoliberal. O cerne da proposta é a emergência de um Estado mínimo que se retira progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através da diminuição de suas responsabilidades sociais e a concomitante transferência dessas responsabilidades para a sociedade civil.

Na vigência do governo de Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, o Brasil passa por um processo forte de abertura da economia e reestruturação do aparelho estatal, *numa verdadeira operação de desmonte da nação*. Nesse momento, se identifica a investida da classe dominante brasileira na seguridade social, que passa a ser regida pelo conceito da equidade¹³ - dentro dos moldes neoliberais de Estado mínimo, no que diz respeito às políticas públicas sociais.

A particular dinâmica das transformações econômicas, sociais, políticas e culturais desse período, coloca em evidência a precarização das condições de

¹² O Consenso de Washington é um modelo de desenvolvimento neoclássico elaborado pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelos os Think Tanks de Washington, que visa o desmonte dos mecanismos de regulação extra-econômicos; o redimensionamento do papel do Estado e a abertura da economia nacional ao capital internacional. (Santos, 2004, p.39).

¹³ Equidade consiste na adaptação da regra existente à situação concreta, observando-se os critérios de justiça e igualdade. Pode-se dizer, então, que a equidade adapta a regra a um caso específico, a fim de deixá-la mais justa.

trabalho da população brasileira. Torna-se crônica a crise das políticas sociais, seu ordenamento mantém-se subordinado às políticas neoliberais de estabilização da economia, resultando em ações estatais conservadoras e seletivas, incapazes de atender as demandas sociais que crescem enormemente na perspectiva da inclusão social.

O avanço da proposta, do ponto de vista da Reforma do Estado neoliberal, teve seu aprofundamento no decorrer do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, conduzida pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, que defendia claramente uma reforma gerencial e não política do Estado, caracterizada pela privatização e mercantilização dos bens e dos serviços públicos. Essa perspectiva busca o incentivo e o fortalecimento do “terceiro setor”, como um dos mecanismos para a redução do Estado, sendo o braço que irá substituir o Estado na execução de determinadas ações de várias políticas públicas.

A abordagem das questões administrativas apresentadas por Bresser Pereira refere-se ao Estado brasileiro como ineficiente em sua atuação, sendo necessária a correção destas “disfunções burocráticas”, para se alcançar um modelo de administração pública gerencial, que significa a transposição das práticas bem sucedidas da administração de empresas para o âmbito governamental.

A defesa dessas práticas pelos representantes e defensores do modelo gerencial residia na crença de que essas práticas privadas eram suficientes, tal qual nas organizações empresariais, para tornar o Estado eficiente e eficaz, voltado para o atendimento do “cidadão cliente”. A defesa de tais práticas residia na argumentação de que as mudanças tornariam o serviço público com melhor qualidade e reduziria os custos. Dessa forma as indicações recomendadas, deveriam focar na profissionalização dos funcionários estatais, no enxugamento através das reestruturações organizacionais e da redução dos níveis hierárquicos, bem como, a privatização e terceirização dos serviços.

Para as políticas públicas, de acordo com o modelo gerencial, o Estado deverá continuar financiando e traçando as diretrizes gerais, considerando que estas políticas são consideradas estratégicas para o Estado. Contudo sua execução deverá ser realizada pelas agências autônomas e pelas organizações sociais da sociedade civil.

Por outro lado em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas com respeito a essas questões, estes se defrontam com situações onde o que se espera delas é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços públicos antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas. O papel das chamadas “organizações sociais”, a denominação utilizada na Reforma Administrativa do Estado, implementada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira a partir de 1995. (Dagnino, 2004, p.103).

Neste sentido, as formas de participação da sociedade civil nas políticas públicas, preconizadas pela Constituição Federal de 1988, se reduzem às funções acima mencionadas, ficando claramente excluídas da participação no planejamento e formulação dessas políticas, não possuindo poderes de decisão, que ficam reservados ao chamado “núcleo estratégico” do Estado.

Nesta vertente, o esforço seria no sentido de transformar em públicas as instituições sem fins lucrativos, que são de direito privado. Desta forma, estaria aberto o espaço para a transferência de atribuições do Estado para o setor público não-estatal, formado pelas instituições privadas que se dedicam a executar serviços públicos. Segundo seu idealizador Bresser Pereira, com esta transformação de “serviços não-exclusivos” do Estado em propriedade pública não-estatal, estaria se formando uma “esfera pública não-estatal” e que tal esfera teria caráter participativo e democrático. Ficaria então a participação da sociedade civil restrita ao modelo de administração gerencial, através dos conselhos de administração, atuando principalmente no aspecto de controlar os custos e a qualidade do serviço, deixando a desejar quanto às demandas que são provenientes dos sujeitos, no que tange à participação na definição do interesse público e na formulação das políticas.

Essa particular dinâmica vai provocar a degradação dos serviços públicos e o corte dos gastos sociais que levam a um processo de privatização induzida nesse terreno. Há uma mercantilização e a transformação de políticas sócias em negócios, tendo em vista a rentabilidade do capital. Cumprir com este papel é facilitar o fluxo global de mercadorias e dinheiro por meio da desregulamentação de direitos sociais, de garantias fiscais ao capital, da política de privatização, outras práticas que viabilizem a realização dos superlucros e da acumulação. Então, podemos considerar que a partir da adoção do regime neoliberal, como medida de enfrentamento à crise econômica, as políticas de seguridade social

que se expandiram na segunda metade do século XX com o período de vigência do Welfare State, começam a sofrer um processo de retrocesso.

No Brasil, onde a seguridade social, formada pelo tripé do sistema de proteção social: saúde, assistência social e previdência social, que só ocorreu através das conquistas alcançadas com a sanção da Constituição de 1988 (artigos 203 e 204), sofrem uma ação de desmonte e regresso, em prol da adoção das medidas do regime capitalista neoliberal. Podemos então perceber o quanto deletéria foram essas mudanças para as políticas públicas, construídas com tantas dificuldades pelas lutas democratizantes do nosso passado recente, que irão rebater sobremaneira sobre aqueles que vivem do trabalho.

Assim, é possível identificar dentro desse modelo as seguintes tendências relativas às políticas de seguridade social:

1) A regressão das políticas redistributivas, de natureza pública e constitutiva de direitos, em prol de políticas compensatórias de combate a pobreza e de caráter seletivo e fragmentário. Esta tendência ampara, dentre outros aspectos, a afirmação e expansão da Assistência Social, seja ela pública ou privada;

2) Privatização e mercantilização de alguns serviços sociais, com a consolidação da figura do cidadão consumidor de serviços, concomitante com a expansão dos programas sociais de exceção, voltados para o cidadão-pobre;

3) Emergência de novos protagonistas, tais como a empresa socialmente responsável, o voluntariado, com suas práticas congêneres que amparam a redefinição de intervenção do Estado, agora atrelada à capacidade de participação da sociedade civil.

4) A emergência de novas categorias, que embora tenham a capilaridade para explicar as manifestações singulares do real, reverterem as possibilidades de análise crítica da sociedade e das determinações da desigualdade.

5) O nexo entre Assistência Social e políticas públicas de intervenção sobre o mercado de trabalho. Trata-se de um vetor que esvazia o debate sobre a precarização do trabalho e a própria proteção social pública aos riscos do trabalho, em prol de medidas pontuais e de duvidosa eficácia contra o desemprego, a geração de renda e a formação da força de trabalho.

Dagnino (2004), reforça essa questão ao afirmar que o avanço do modelo neoliberal e a redução do papel do Estado, provocou sérias mudanças nas políticas sociais, que cada vez mais, são formuladas para atendimentos

emergenciais dirigidos a setores sociais específicos, cuja sobrevivência está ameaçada. Os destinatários dessa política não são mais vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como pessoas “carentes”, que devem ser atendidos pela caridade pública ou privada. Ou seja, a distribuição de serviços e benefícios sociais neste sentido passam a ocupar o lugar dos direitos de cidadania.

Em contraponto a essa perspectiva, dentro desse cenário, também foi possível vislumbrar pela esquerda a possibilidade de uma reforma democratizante, que se inicia, principalmente, com a Constituição Federal de 1988. Esta aparece como alternativa para que ocorra a desburocratização e a descentralização na elaboração das políticas públicas. Esses aspectos possibilitariam a divisão das atribuições do governo federal que passa a delegar funções aos estados e municípios, com o intuito de aproximação das políticas locais, com as demandas requisitadas pela população local.

Esse outro campo político aposta exatamente na partilha do poder entre Estado e sociedade civil, para definir a noção de interesse público. Segundo essa concepção, o papel da sociedade civil não reside apenas em ser mera executora de alguns serviços de políticas públicas, mas caberia a este setor dividir com o Estado o poder e responsabilidades, através de um processo onde vislumbre a construção coletiva de regras em todos os níveis: elaboração, implementação e controle das ações. Desta forma, a estratégia deste projeto é justamente possibilitar a construção de espaços mais democráticos, que produzam decisões políticas geradoras de uma redistribuição justa dos recursos públicos.

Entre os espaços implementados na vigência deste período destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, previstos em lei, e os Orçamentos Participativos, que teve em Porto Alegre uma experiência pioneira e foram implementados em várias cidades brasileiras. A maioria dessas experiências se deu em prefeituras assumidas por partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT).

Portanto, existem conflitos na sociedade brasileira relacionados à disputa dos projetos políticos¹⁴ que tendem a tensionar o tecido social para um lado ou para outro dependendo da intensificação e da capacidade de “fazer política” de

¹⁴ Projeto político relacionado aos projetos coletivos, que representam uma imagem da sociedade a ser construída, que reclamam determinados valores para justificá-la e que privilegiam certos meios (materiais e culturais) para caracterizá-la (Netto, 1999).

cada um. Por um lado, existe a possibilidade do reconhecimento e do aprofundamento dos direitos, da constante ampliação da democracia e da cidadania através do amplo debate público das “regras da vida social” e pela ampla participação nos espaços políticos. Por outro lado, existem as propostas de cunho neoliberal que pretendem privatizar as relações sociais através da desqualificação dos direitos, da redução do sentido da sociedade civil ao mercado, pautados no discurso da eficácia.

É justamente nessa perspectiva da disputa de projetos que iremos abordar a questão das novas nuances e significações que a sociedade civil brasileira vai apresentar, principalmente no decorrer da década de 1990.

2.4.

Sociedade civil no Brasil e suas novas nuances

Durante o período histórico do final da década de 1980 e início dos anos 90, falar em sociedade civil nos remetia realmente a pensar naquilo que de fato vinha das iniciativas e manifestações da base da sociedade e que emergem sem o controle do Estado. No entanto, com a abertura política, iremos perceber que o termo sociedade civil será mais amplamente utilizado e ganhará novas nuances e interpretações.

Desta forma, se em um momento inicial a sociedade civil encerrou uma forte oposição ao regime autoritário e ao Estado, atualmente as suas iniciativas podem não estar necessariamente em oposição ao Estado. Hoje existe um campo de ações que é específico da sociedade civil, a partir de redefinições da sua atuação que ocorreram, sobretudo, na década de 1990.

Sendo assim, pensamos ser importante inicialmente situar como esse conceito vem se desenvolvendo no Brasil, trazendo elementos para o entendimento das mudanças que irão ocorrer tanto nos discursos com nas práticas, dessa então “renovada” sociedade civil.

De acordo com Gohn (2008), este conceito vem passando por várias concepções e significados nas sociedades latino-americanas, inclusive no Brasil. Em linhas gerais, ele surge no período conhecido como trajetória das transições democráticas. O final da década de 1970 destaca-se neste transcurso

por ser o período no qual o termo foi introduzido no vocabulário político e passou a ser objeto de análise de elaboração teórica.

No âmbito da linguagem política da época o termo se tornou sinônimo de participação e organização da população do país nas lutas contra o regime militar. Esta atuação significou a construção de um outro horizonte no “imaginário político nacional”, amparado na confiança de que a sociedade civil seria capaz de se mobilizar e se organizar para modificar o cenário no plano estatal, que até então era dominado pelos militares e por um regime anti-democrático, com políticas públicas que beneficiavam o grande capital. Neste sentido, as demandas que eram atendidas eram as requisitadas pelas parcelas da classe média e altas da população, que promoviam o processo de acumulação das emergentes filiais das empresas multinacionais que aqui se instalaram.

Este cenário promoveu o estímulo a uma multiplicidade de práticas coletivas no seio da sociedade civil, que lutavam pelo “reestabelecimento da democracia formal, com eleições livres e reorganização partidária” (Dagnino, 2004), direcionadas para a reivindicação de bens, serviços e direitos sóciopolíticos, negados pelo então regime político.

A noção de autonomia se configura nesse período como um dos principais eixos articuladores da sociedade civil, pois isto significava organizar-se independentemente do Estado e, por vezes, de costas para ele. O discurso da autonomia também funcionava como uma estratégia para evitar alianças consideradas inoportunas, para que o perfil de certos grupos da sociedade civil se configurassem segundo alguns princípios, que impedissem reprodução de práticas consideradas como superadas.

Nesse período, participar das “práticas de organização da sociedade civil significava um ato de desobediência civil e de resistência ao regime político predominante” (Gohn, 2008). A democracia direta e participativa, praticada de forma autônoma, nos locais de moradia, trabalho, estudo, entre outros tantos espaços, era vista como o modelo ideal para a construção de uma contra-hegemonia ao poder vigente.

Começam a ganhar destaque movimentos sociais populares e urbanos que reivindicavam bens e serviços públicos, e também apareciam parcelas do então chamados “novos movimentos sociais”, onde suas lutas giravam em torno

do reconhecimento de direitos sociais e culturais modernos¹⁵. Esse campo de novos atores ampliou a gama dos sujeitos históricos em luta. Ocorrendo, portanto, uma ampliação e uma pluralização dos grupos organizados, que resultaram na criação de movimentos, associações, instituições e ONGs. Não se tratava mais apenas de lutas concentradas nos sindicatos ou nos partidos políticos.

No aspecto teórico, um dos referenciais que ganha destaque, inicialmente, foi o trazido pelo pensamento de Gramsci, através dos estudos de Carlos Nelson Coutinho, onde este afirma que nos anos 70 a expressão sociedade civil tornou-se sinônimo de algo bom e positivo, e contrapunha-se ao Estado, que era identificado com o poder militar, e a sociedade civil, ao contrário.

O modelo vigente nos trabalhos com os movimentos populares nos anos 70 e 80 moldavam-se segundo fundamentos semelhantes aos da educação popular¹⁶. Eram privilegiadas as relações entre conhecimento e politização, entre educação e movimentos sociais, com estímulo à participação dos educandos em todas as fases do processo educativo, bem como, a atenção ao pequeno, ao miúdo ao cotidiano, numa tentativa de fazer com que o ensino fosse também pesquisa e uma investigação curiosa da realidade.

Assim, esses novos movimentos sociais surgem como novidade de uma prática reivindicatória dos moradores das periferias das cidades, que aparecem como novos atores em espaços inusitados articulados no cotidiano da moradia e do “urbano”, fazendo emergir “novas contradições” e novos “conflitos” a partir de interesses relativos principalmente às condições de vida e moradia.

Durham (1984) faz uma reflexão a respeito do modo de constituição dos movimentos sociais e da forma de definição dos seus membros. Segundo ela os movimentos sociais articulam-se (em diferentes níveis e com amplitude diversa) em função de uma ou várias reivindicações coletivas que são definidas a partir da percepção de carências comuns (que vão desde a ausência de asfalto ao sentimento de um tratamento discriminatório ao nível das relações sociais em seu conjunto).

¹⁵ Segundo Gohn (2008) são direitos relacionados a raça, gênero, sexo, qualidade de vida, meio ambiente, segurança, direitos humanos etc. Cujo pólo de identificação destes diferentes atores sociais era a reivindicação de mais liberdade e justiça social.

¹⁶ Esses fundamentos seriam: a valorização da cultura popular, a centralidade atribuída ao diálogo, à ética e à democracia no processo de relações mais justas; a necessidade de ter como referência constante, ao longo de qualquer processo pedagógico ou de mudança social, a realidade da vida dos educandos e a forma como eles encaram a realidade. (Gohn, 2008)

Segundo a referida autora, é a carência que define a coletividade possível dentro do qual se constitui a coletividade efetiva dos participantes do movimento. Como as carências se apresentam de várias maneiras, em diferentes níveis, os movimentos sociais constituem formas muito flexíveis de mobilização que operam “cortes” muito diversos uns dos outros, definindo coletividades de tipo diferentes como “as mulheres”, “os homossexuais” ou “os negros” dentre outros, ou seja, eles traduzem uma heterogeneidade.

Opera-se, então, dentro dos movimentos sociais, a transformação de necessidades comuns em luta por “direitos” frente ao Estado. Assim começa a ocorrer um processo de construção coletiva de um conjunto de direitos realizados por esses movimentos no sentido da construção de uma “nova cidadania”, parafraseando Evelina Dagnino (2000), que entende por cidadania aquela que está intrinsecamente ligada à experiência concreta dos movimentos sociais, tanto do tipo urbano quanto aos movimentos de mulheres, negros, homossexuais, ecológicos etc, ou seja, a defesa tanto do direito à igualdade quanto do direito à diferença.

A partir de 1985, com a saída dos militares do comando, começa a se modificar o significado atribuído à sociedade civil, com a gradual abertura dos canais de participação e de representação política, que decorreram da pressões populares, os movimentos sociais principalmente os populares, perderam gradativamente a centralidade que possuíam nos discursos sobre a participação da sociedade civil. Aparecem uma pluralidade de atores, advindos de novas formas de associativismos que emergem na cena política. Ocorre um giro no eixo estruturante para a construção de uma sociedade democrática, a autonomia dos membros da sociedade deixa de ser esse eixo. Agora a luta estava centrada no poder institucionalizado no Estado e seus aparelhos, que passam a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Sendo assim, a luta de novos e antigos atores concentrarão suas metas de batalhas e conquistas na sociedade política, especialmente nas políticas públicas.

Ocorre ao longo dos anos 1990, uma ampliação no campo da sociedade civil, tanto nos discursos quanto nas práticas à seu respeito. Com a pluralidade de atores e o sujeito deixando de ser o centro, outro conceito irá ter relevância equivalente ao de autonomia nos anos 1980, sendo ele o de cidadania. A questão da cidadania já estava colocada, tanto nas lutas pela redemocratização, como nas lutas populares por melhorias na qualidade de vida urbana, quando o significado de cidadania ganhará um outro formato, o de cidadania coletiva,

ultrapassando o requerimento pelos direitos civis e políticos para incluir outros direitos, como os sociais básicos de primeira geração¹⁷ e os direitos sociais modernos.

Sobre essa nova configuração que a sociedade civil vai sofrer nos anos 90, Dagnino(1999), aponta alguns elementos quanto a sua atuação e aos seus impactos no conjunto da sociedade. Dentre os mais importantes podemos citar: uma maior disponibilidade diante da possibilidade recém-instaurada dos atores da sociedade civil negociarem com o Estado; uma tendência à institucionalização dos movimentos e das ONGs no sentido de uma maior “profissionalização”, eficácia nos resultados, capacitação e otimização dos recursos materiais e humanos; ampliação das temáticas abordadas pela sociedade civil e do número de atores que se vêem legitimados neste novo cenário de liberdade e de associação; manifestações mais explícitas da pluralidade de intenções, da heterogeneidade de posições e demandas, entre outros.

Nesse período a cidadania foi incorporada nos discursos oficiais e sofre uma ressignificação tendendo para uma aproximação da idéia de participação civil, de responsabilidade social dos cidadãos, porque ela diz respeito não apenas aos direitos mas também aos deveres. Nela reside a capacidade de homogeneizar os atores envolvidos, entre esses deveres vão aparecer a tentativa de responsabilização dos cidadãos nas arenas públicas, através de parcerias nas políticas sociais do governo.

A sociedade civil nesse novo cenário se expande para se entrelaçar com a sociedade política, cooperando para o caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a assumir nos anos 90. Neste contexto, serão priorizados os acordos internacionais de cumprimento com o pagamento da dívida externa, ajustes fiscais acordados com o FMI (Fundo Monetário Internacional). O atendimento das demandas são agora organizados a partir de critérios da administração pública, a grande maioria delas elaboradas na instância federal. Ou seja, privilegia cumprimentos de acertos realizados com instâncias inacessíveis à participação da sociedade civil, onde geralmente os princípios que norteiam esses acordos estão baseados em contingenciamento de verbas, de negociações políticas entre os partidos de base que compõem os governos.

¹⁷ Os direitos sociais básicos elementares de primeira geração dizem respeito à aqueles já equacionados desde a Revolução Francesa, contidos nas demandas por casa, abrigo e comida (Gohn, 2008).

Dagnino(2004), afirma que em decorrência da implementação em âmbito global do projeto neoliberal, ocorreram mudanças que trouxeram profundas consequências, principalmente para as sociedades latino-americanas. No que se refere à reestruturação da economia necessária a expansão desse projeto, é reconhecimento comum, os impactos provocados por esse processo sobre a cultura política¹⁸, são menos conhecidos, principalmente no que diz respeito às especificidades nacionais desses países.

Por isso, a referida autora demonstra grande interesse na discussão sobre as feições que assumem hoje, no Brasil, os impactos do que ela convencionou chamar de *confluência perversa*. Esta existe entre projetos políticos, pois o processo de construção democrática no Brasil enfrenta hoje um dilema, cujas origens residem na existência dessa confluência perversa entre processos políticos diferentes, a saber: entre o projeto político democratizante participativo, que preconiza o alargamento da democracia, e que tem sua expressão principalmente na construção de espaços públicos e no aumento da participação da sociedade civil no âmbito das discussões e no patamar de tomada de decisões ligadas às políticas públicas e o projeto neoliberal, que disputariam atualmente, o cenário da luta pelo aprofundamento democrático em nossa sociedade.

A perversidade sobre a qual a autora faz referência reside no fato de que “apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.” (Dagnino, 2004), pois essa disputa também é político-cultural e provoca um deslocamento de sentido em três noções fundamentais para o entendimento dessa confluência, sociedade civil, participação e cidadania. Assim,

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. (Dagnino, 2004, p.97).

¹⁸ O termo cultura política está aqui empregado conforme a discussão empreendida por Brotto(2012), que a partir de teorias referidas em seu estudo, toma por base um conceito de cultura política como meio pelo qual se perpetuam, por conjunturas distintas, através de traços e fatos presentes em processos de longa duração, determinadas características em uma sociedade.

Existe uma preocupação sobre um risco real onde as jovens experiências vivenciadas nesse período, sobretudo por aqueles envolvidas em parcerias com o Estado e que participam das instancias decisórias, defendidas pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante e que funcionam como mecanismos de aprofundamento da democracia e luta pela redução da exclusão, possam acabar auxiliando nos objetivos do projeto que lhes são antagônicos. Assim, o que essa confluência demonstra é que existe além de uma coincidência na exigência de uma sociedade civil ativa e propositiva em ambos os projetos também existem uma série de outras “coincidências”, assim, principalmente no nível do discurso aparecem várias referencias comuns, que no fundo camuflam distinções e divergências importantes.

Sociedade civil, participação e cidadania são noções que de acordo com Dagnino(2004) mantêm entre si uma estreita relação, por serem elementos cruciais desse deslocamento de sentidos e que constituem o mecanismo principal na disputa política, que se trava na atualidade em torno do desenho democrático da nossa sociedade. No entanto a noção de sociedade civil e do que ela significa, provavelmente constitua o deslocamento mais visível produzido no âmbito da perspectiva neoliberal, sendo assim o mais estudado. Podemos apontar como fatores resultantes, o crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pela Organizações Não-Governamentais, assim como, a emergência do Terceiro setor e das Fundações Empresariais, todas agora praticando uma filantropia que também foi redefinida, também fazem parte desse cenário uma crescente marginalização dos movimentos sociais. Todas essas questões evidenciam esse movimento de redefinição.

Decorre então dessa nova dinâmica, uma particular identificação entre “sociedade civil e ONG, quando não, em simples sinônimo de “Terceiro Setor”, tida como uma tendência mundial. Muitas instituições desse setor são requeridas por governantes em todos os níveis (municipal, estadual e federal), que dependendo de seus respectivos projetos buscam parceiros confiáveis, “pois temem a politização da interlocução com os movimentos sociais e com as organizações de trabalhadores, uma tendência alimentada pela mídia, com frequência por motivos semelhantes”. Dagnino (2008).

A competência técnica e a facilidade de inserção social das instituições da sociedade civil, são alguns dos principais argumentos utilizados para legitimar o discurso do Estado na transferência de suas responsabilidades para o referido setor, pois muitas delas se especializam por áreas temáticas abrindo um leque

de atuação em vários campos, podemos citar: direitos de terceira geração¹⁹; áreas sociais básicas (saúde, educação, moradia, alimentação); Grupos sociais clássicos no atendimento da Assistência Social: crianças, adolescentes/jovens, idosos; Área da cultura (música, dança, literatura, pintura, escultura, teatro e comunicações); Grupos vulneráveis e causas sociais (pobreza socioeconômica). Assim,

Que conceito é esse que reúne, no mesmo espaço, organizações formais e atividades informais, voluntárias e/ou individuais; entidades de interesse político, econômico e singulares; coletividades das classes trabalhadoras e das classes capitalista; cidadãos comuns e políticos ligados ao poder estatal? Esse conceito, representa um constructo ideal que, antes de esclarecer sobre um “setor” da sociedade, mescla *diversos* sujeitos com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados diversos, contrários, e até contraditórios. (Montaño, 2002, p.57).

A predominância das ONGs, expressam por um lado, a difusão de um modelo global que mantêm vínculos estreitos com o modelo neoliberal, ao passo que respondem à exigências dos ajustes estruturais determinados por ele. Por outro lado, o progressivo abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais, que em períodos anteriores apareciam como principal característica, cria uma autonomização política peculiar, onde essas organizações são responsáveis perante os organismos que as financiam e perante ao Estado que as contratam como prestadoras de serviços. Porém não perante à sociedade civil, da qual se intitulam representante, nem diante dos setores sociais de cujos interesses se jugam portadoras. Geralmente a atuação destas instâncias estão intrinsecamente ligadas às aspirações das suas equipes dirigentes.

Esses fatos trazem à tona uma questão, que diz respeito à idéia de representação/representatividade da sociedade civil, pois ela irá assumir várias facetas que se desloca para o tipo de competência que possuem. O Estado as vê como interlocutoras, justamente por estas deterem um conhecimento específico em determinados setores sociais.

Ao se vincularam a um ou outro projeto político, esse deslocamento assume um significado que não é inocente, nem em sua suas intenções, tampouco em suas conseqüências políticas. Liga-se a esse processo, também a noção de participação, que constitui o centro do projeto democratizante, que vai percorrer o mesmo caminho. Essa questão fica bastante evidente com a

¹⁹ Fazem parte desse campo de direitos: gênero, meio ambiente (físico, vegetal e animal), direitos humanos, etnias, sexo, direitos de cidadania, entre outro.

chamada “participação solidária” e o relevo que vai tomar o trabalho voluntário e a “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como das empresas. Logo, o significado político da participação será radicalmente redefinido e reduzido ao nível da gestão.

Das três noções que sofreram deslocamento de sentido, Dagnino(2008) entende que o caso mais dramático desse processo ocorre com o conceito de cidadania. Pois foi justamente a partir dessa noção que o projeto participativo foi capaz de fundar uma redefinição inovadora dos seus conteúdos que penetraram profundamente no cenário político e cultural da sociedade brasileira.

A nova cidadania ou cidadania ampliada é fruto dos movimentos sociais que a partir do final dos anos 70 e durante os anos 80 se organizaram no Brasil. Esse modelo abarca outros aspectos, além de estratégias políticas, cabe nesse universo as construções culturais. Dagnino (2008), apresenta três elementos constitutivo dessa concepção de cidadania: 1) A nova cidadania assume uma redefinição da idéia de direitos, cujo ponto de partida é direito a ter direitos; 2) Que o direito a ter direito, está no contraponto das concepções tradicionais de cidadania vigentes no Brasil. A esta requer a constituição de sujeitos sociais ativos, definindo o que consideram seus direitos; 3) é a idéia de que a nova cidadania transcende uma referência central no conceito liberal, ou seja, a cidadania não está mais confinada dentro dos limites das relações com o Estado e indivíduo, mas deverá ser estabelecida no seio da própria sociedade, como baliza das relações sociais que nela se travam.

A expansão desse paradigma de cidadania foi expressiva, e através dela se orientou as práticas políticas de movimentos sociais de vários tipos, mas também provocou mudanças institucionais, como as incluídas na Constituição Federal de 1988. É justamente esse significado político que reside o seu potencial transformador, que irá ser alvo das concepções neoliberais de cidadania.

As redefinições neoliberais de cidadania estão ancoradas em um conjunto de procedimentos, neste modelo são reduzidos o significado coletivo de cidadania, ficando restrito a um entendimento individualista. Tornar-se cidadão nessa perspectiva significa integrar-se ao mercado, como consumidor e como produtor.

Segundo Dagnino (2008), uma outra faceta dramática do deslocamento do significado de cidadania é porque ela se atrela diretamente à gestão do que é

a nossa questão mais urgente: a pobreza. O projeto neoliberal conduz de forma peculiar a gestão dessa questão, ela se dar através do apelo à solidariedade, à responsabilidade moral privada. Sendo esta sociedade requisitada a se engajar no trabalho filantrópico, como voluntário. Essas práticas podem ser percebidas em muitos segmentos da classe média que elegeram essas atividades por muitas vezes como seu principal hobby.

O alcance desse sentido é bastante amplo, o discurso a respeito da cidadania é marcado nesse projeto pela total ausência de referências a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade. Porém, a problemática não reside somente no discurso, esta rebate concretamente nas políticas sociais e sobremaneira na Política de Assistência Social, que buscando a superação de um modelo baseado na caridade e no favor, ao alcançar o patamar de política pública, preconiza a universalização dos direitos, contudo, ainda possui duros critérios de seletividade para acesso a alguns benefícios, onde a grande maioria dos usuários se encontram dentro da linha da pobreza²⁰.

Sendo assim, a importância da discussão dessa questão para o nosso estudo reside no fato da necessidade de se entender em que medida essas resignificações afetam concretamente a política de Assistência e seus espaços de controle social, ou seja, os Conselhos de Assistência Social, tendo em vista que estes são compostos por representantes governamentais e da sociedade civil, setores que são atravessados pela mesma sociabilidade e que podem ainda reproduzir “velhas” práticas políticas, apresentadas sob “novas” roupagens.

²⁰ “A linha de pobreza inclui, além dos gastos com alimentação, um mínimo de gastos individuais com vestuário, habitação e transportes.”(Ricardo Henriques, 2010, p.09)

3

Política de Assistência social e controle democrático

A política de Assistência social no Brasil é um tema que requer aprofundamento, sobretudo pela forma de como se constituiu enquanto política em nosso país, mantendo-se por muito tempo vinculada a bases filosóficas e políticas relacionadas com a filantropia e com o favor, até galgar sua inserção enquanto política pública constitutiva do tripé da seguridade social, num processo que ainda reproduza práticas que conformam “novos” e “velhos” paradigmas.

Portanto, o objetivo deste capítulo consiste em trazer, mesmo que de forma sintética os pressupostos que constituíram a assistência social no Brasil, a fim de identificarmos os elementos capazes de explicitar como esta transita para o campo da seguridade social, apresentando o seu novo ordenamento enquanto política pública assegurada pela Constituição de 1988. Ainda pretendemos fazer uma discussão em torno dos espaços de discussão e de controle social desta política, que tem na sociedade civil as novas bases da relação desta com o Estado, os pressupostos para o reforço de sua perspectiva garantidora de direitos no campo das políticas públicas de cunho social. Desta forma, partiremos do período em que ocorre o acirramento da “questão social” e da entrada do Estado como interventor dessa questão, marco da transferência de uma assistência esmolada para uma assistência social disciplinada, cujos traços precisam ser superados mediante o cumprimento das legislações vigentes, a implementação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e fortalecimento dos espaços de controle social.

3.1.

Assistência social no Brasil: pressupostos

Historicamente, a assistência social em nosso país foi profundamente vinculada com práticas que transitavam entre a filantropia e a benesse, vistas

como expressões que situam-se no âmbito da solidariedade e da ajuda ao outro, envolviam tanto ações individuais e ocasionais, como institucionais realizadas por entidades sem fins lucrativos, pelo Estado pautavam-se em formas da regulação do favor.

Ocorreram profundas mudanças na dinâmica econômica, política e social no Brasil no início do século XX. O processo de industrialização e o surgimento do operariado e suas reivindicações dão corpo concreto à “questão social”²¹. Além do operariado, existia uma grande massa empobrecida, ainda remanescente do período da escravidão, agravada pelo intenso êxodo rural e pela forte imigração que ocorreu na virada do século. A grande maioria dos trabalhadores deste período não era qualificada, o trabalho era precário e limitado. Diante deste cenário, o Estado se vê na contingência de admitir sua responsabilidade social para com os pobres e necessitados.

Cabe ressaltar que anteriormente, no período imperial que vai até 1889, a assistência era realizada através do que Mestriner (2008) denomina de filantropia caritativa, baseada na assistência e na repressão. As principais organizações eram as obras Pias, que realizavam atendimento conjunto à órfãos, inválidos, enfermos etc. A regulação dessas ações eram religiosas, os auxílios eram concedidos pela Junta da Fazenda Nacional ou pela Câmara Municipal do Império.

Até então, a postura do Estado com relação à “questão social” era aquela ligada aos pressupostos do pensamento liberal que dominava este período, em que era impossível pensar o direito à proteção social desatrelada do referencial “trabalho”, daí a questão social na primeira república ser tratada pelos aparelhos repressivos do Estado como ilegítima, subversiva, devendo ser sentenciada como “caso de polícia”²².

²¹ Trabalhamos aqui a “a questão social”, a partir do conceito de (Iamamoto, 1988:27) Que significa o conjunto das expressões das desigualdades sociais que aparecem com a sociedade capitalista e que tem uma raiz comum: a produção social cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social enquanto a apropriação do seu produto mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

²² Embora reconheçamos que mesmo tendo a repressão como principal forma de tratamento à questão social, ponderamos que na Primeira República já havia preocupação por parte de personalidades políticas ligadas ao Estado (como Ataulfo Alves, por exemplo) que, buscando colocar o país nos “rumos da modernidade”, preocupavam-se em promover articulações com os setores privados ligados à filantropia, promovendo estudos, exposições, enfim, buscando demonstrar para o mundo “desenvolvido” que o Brasil sabia lidar politicamente com a pobreza e a miséria e que poderia ser um mercado atrativo para os investidores estrangeiros. Com isso, queremos dizer que já se anunciava a preocupação política com a “questão social” na Primeira República.

Até 1920, a classe operária ainda era embrionária, a “questão social” ainda não se inscrevia como tema no pensamento dominante. A assistência social ficava a cargo das instituições filantrópicas geralmente vinculadas à Igreja Católica. Muitas delas tinham seus moldes transplantados dos modelos europeus. Sendo assim, até a República Velha a Igreja Católica considerava a miséria como resultante da falta de fé e do ócio e, para tanto, defendia o trabalho e a religião como cura para os males sociais. Essa postura estava voltada para o doutrinamento e disciplina da classe operária afim de inibir aproximações ao comunismo, que no período se apresentava como ameaça, ao sistema vigente. De acordo com Sposati (1988, p.41). “a benemerência, como um ato de solidariedade, foi se constituindo em práticas de dominação.” Desta forma, a questão social permanecia no terreno da ética e da moral.

O fim do escravismo e introdução do trabalho assalariado livre aprofundam os princípios liberais e, contraditoriamente, acentuam na classe em formação com o capitalismo, o incômodo pela presença nas ruas de órfãos, vagabundos, delinquentes. A partir dessa realidade criou-se o estatuto da tutela como forma de permitir o funcionamento da sociedade contratual e possibilitar o controle político sobre as ações dos “perturbadores da ordem”.

As ações de assistência em relação às expressões da questão social nesse período tinham um caráter repressivo, punitivo e de educação no sentido de enquadrar os indivíduos ao sistema vigente. Historicamente podemos situar esse período como sendo o da Primeira república (1889-1930), onde predominou a filantropia higiênica, cujas principais características eram assistência, prevenção e segregação, destacando-se as Obras Sociais, que realizavam atendimento por especialidades, crianças, velhos e inválidos, alienados, mendigos, doentes e imigrantes. Neste período o tipo de regulação era médico-religiosa e os auxílios provinham da Junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal, aqui começam a aparecer as primeiras legislações, em 1923, 1º Juízo de Menores no Rio de Janeiro e, posteriormente, o Código de Menores (Mello Matos) em 1927.

“Aos criminosos, introduzia-se a sanção centrada no encarceramento penal, aliada a técnicas de reeducação; aos “loucos” o asilamento associado ao saber psiquiátrico, aos abandonados, a internação combinada com as práticas pedagógicas. Quanto a estes últimos a preocupação situou-se principalmente na prevenção à delinquência”. (Mestriner, 2008, p.42).

Mesmo a partir da entrada do Estado como ente que irá intervir nessa questão, a assistência social continua vinculada às ações das entidades de filantropia e de caridade. Essa relação, conforme iremos perceber mantém-se duradoura e o Estado brasileiro consagra essa prática por meio de múltiplos mecanismos reguladores, utiliza os mesmos princípios para se legitimar política e ideologicamente.

Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratados no Brasil como irmãos siamesas, substitutas uma da outra. Entre conceitos, políticas e práticas, tem sido difícil distinguir o compromisso e competências de cada uma destas áreas, entendidas como sinônimos, porque de fato escondem – na relação Estado-sociedade – a responsabilidade pela violenta desigualdade que caracteriza o país. (Mestriner, 2008, p.14).

A partir de 1930, a classe operária expande-se significativamente. O resultado dessa expansão é o giro que a “questão social” sofre. Ela é colocada em um patamar legítimo, deixa de ser encarada como “questão de polícia” e passa a ser entendida como uma questão eminentemente política, pertinente à esfera do Estado. Passa a ser também reconhecida como um fenômeno mundial, em que a classe operária é o componente necessário ao novo arranjo do poder.

Neste período, a sociedade brasileira era composta de uma massa de proletários que possuía baixa qualidade de vida, por vezes famintos e miseráveis e no contraponto existia uma burguesia concentradora e espoliadora da riqueza produzida nessa época; o que levou Ianni (2004) afirmar que o nosso país era dual e que aqui existiam “dois brasis”.

Em 1938, ocorre a criação do primeiro espaço institucional introduzido para gerir a assistência social no interior do Estado, trata-se do CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social, que irá durante muitos anos consolidar a estratégia de aliança do Estado com a sociedade civil, via filantropia. Este conselho só será extinto já no Estado democrático de Direito com o advento da Constituição Federal de 1988, com a criação do CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social. O CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social foi extinto pela lei Federal 7.842/93.

A Legião Brasileira de Assistência Social – LBA, criada em 1942, ilustra bem como o Estado intervinha nas seqüelas advindas da questão social. Este órgão tinha suas ações pautadas nas concepções de caridade e de benesse,

pois esta entidade beneficente acentuava o assistencialismo através da caridade. A LBA foi criada por Getúlio Vargas e inaugura a relação entre assistência social e o primeiro-damismo. Ou seja, esta instituição sempre foi dirigida pelas primeiras damas, o que contribuiu enormemente para a descaracterização da assistência social enquanto política social pública, associando às ações caritativas e a benesse dos governantes, representadas na figura de suas esposas. De acordo com Iamamoto (1998), “as instituições surgidas neste período, dentre elas a LBA, SESI, SESC, SENAI, Fundação Leão XIII, tinham como objetivo recuperar e falsificar o conteúdo mais profundo das lutas do proletariado por melhores condições de existência.” (p.306).

Na verdade, Vargas se utiliza deste órgão para legitimar atos políticos por meio do assistencialismo, no intuito de imprimir uma marca de um governo carismático e generoso perante as classes trabalhadoras empobrecidas. Além do caráter perverso e contraditório das instituições do período, inclusive a LBA, não buscavam transpor a situação de carência da população, mas sim proporcionar meios de reproduzir a força de trabalho, pois o objetivo era garantir o desenvolvimento econômico. Esta estratégia contribuía para desmobilizar a população contra o Estado repressor.

Essa fase que ficou conhecida como Getulismo que vai de 1930 até 1945 foi marcada por uma filantropia disciplinadora, onde a principal característica era o enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos. As instituições eram influenciadas pelas encíclicas sociais e as proteções estavam voltadas para as áreas de atenção materno-infantil, à infância e jovens. Na área da educação apareciam os educandários de assistência pré-primária, primária e profissionalizantes, entre outras iniciativas, como: “educação de anormais, educação e reeducação de adultos”. Também apareciam instituições de auxílio mútuos (Instituições étnicas e de categorias profissionais). Em relação à intervenção Estatal, são desse período o departamento de Assistência Social de São Paulo (1935), o SAM – Serviço de Assistência ao Menor (1941), o Centro de Formação de Estudos e Ação Social e escolas de Serviço Social. A regulação na era Vargas era estatal, as contribuições à caridade eram oriundas de taxas alfandegárias a bebidas alcoólicas e embarcações. Portanto,

Historicamente, este período foi marcado de um lado por grandes movimentos reivindicatórios da classe operária que crescia. Por outro, o Estado apareceu enquanto interventor no trato com as questões sociais. O Estado, no primeiro período Vargas, intervém como mediador e regulador da questão social no

sentido de amenizar os conflitos gerados pela contradição entre o proletariado e a burguesia, Nesta conjuntura, a idéia de colaboração entre patrões e empregados está presente no discurso de Vargas, ao assumir a questão social sob uma nova ótica, que vai se diferenciar da repressão polícial, caracterizada pelo viés autoritário, configurando-se na face paternalista. (Neves,1994, p.12).

Nesse sentido, a LBA faz parte das inúmeras instituições federais que surgiram entre os anos 1930 e 1945, para concretizar as medidas estratégicas do governo de proteção social e de assistência social influenciadas pelo modelo do "Estado de Bem-Estar-Social" e pela política Keynesiana²³ que tendiam e se consolidavam nos países de capitalismo avançado, no pós segunda guerra mundial e que tinham como função estabelecer uma intrínseca relação entre o crescimento econômico e a ampliação dos programas sociais. Os governos responsabilizavam-se por garantias mínimas, estabelecendo um padrão de vida para todos os cidadãos, onde cabia ao Estado regular a economia de mercado, de forma a assegurar os direitos de cidadania²⁴. Esse modelo foi utilizado como instrumento de enfrentamento à crise depressiva dos anos 30.

Sobre o “Estado de Bem-estar”, Esping-Andersen²⁵, ao analisar os diferentes modelos assumidos pelo *Welfare State*, no estágio do capitalismo desenvolvido, organiza-os em três formas distintas. O primeiro denominado de *Welfare Liberal*, é caracterizado pela predominância da assistência social aos pobres, reduzidos benefícios universais e modestos planos de previdência social. Nesse modelo o acesso às transferências está vinculado à comprovação de necessidade através de “atestado de pobreza” e critérios de elegibilidade que comprovem o fracasso dos indivíduos no mercado. Portanto trata-se de uma forma que reforça estigmas, que provoca dualização da classe trabalhadora entre os dependentes do acesso ao mínimo por meio do Estado e daqueles que possuem condições de serem encaminhados ao mercado de trabalho. Suas características o apresentam como o mais restritivo, quanto ao reconhecimento de direitos e o mais associado à lógica de mercado, sendo assim o menos

²³ No contexto mundial a teoria de Keynes desenvolveu-se nos países capitalistas ocidentais, principalmente após a 2ª grande guerra, sendo adotada como concepção básica na intervenção do Estado na economia associada aos serviços sociais oferecidos à população (Neves, 1994:22). Esta modalidade de intervenção Estatal propõe “solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito de despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos” (Sandroni, 2000 Apud, Couto 2011).

²⁴ Sob a ótica de Marshall (1987) o direitos de cidadania incorpora elementos civis, políticos e sociais, ou seja, o indivíduo torna-se cidadão quando possui direitos necessários a sua liberdade individual, direitos à intervenção, participação no âmbito político e quando possui condições mínimas de bem-estar socioeconômico.

²⁵ Apud Raichelis (2011:87)

desmercadorizante²⁶. Podemos citar como países que adotaram esse modelo, os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália.

O segundo tipo, identificado como *conservador-corporativo*, adotado principalmente na França, Alemanha e Itália, promove o acesso a amplos direitos sociais, mas associa-os às diferenças de classe e status. O Estado estrutura-se como provedor de benefícios sociais alternativos ao mercado, contudo o alcance redistributivo é pequeno, causa pouco impacto. Incorpora o princípio de subsidiariedade pautado no ideário da Igreja Católica e valoriza a preservação da família tradicional como base de apoio aos indivíduos.

O modelo *Social-democrata*, é apresentado como sendo o terceiro, e é assim chamado porque as nações que vivenciaram esse regime, tiveram na social-democracia, claramente a força dominante por trás da reforma social. Este tipo abarcou o menor número de países, notadamente os escandinavos, principalmente (Dinamarca, Noruega e Suécia), suas principais características são a desmercadorização e universalização dos serviços sociais. Neste a via de mercado é excluída e possibilita a construção de um sistema de solidariedade universal, em que todos têm acesso a serviços sociais de qualidade e desfrutam dos mesmos direitos, embora estes estejam relacionados a expectativas diferenciadas e mantenham relação com o nível de renda. Ainda assim, os social-democratas pretenderam buscar um *welfare state* que “promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda parte.” (Andersen, 1991). Conforme Esping-Andersen. (1991, p.16)

Talvez a característica mais notável do regime social-democrata seja a fusão entre serviço social e trabalho. Está ao mesmo tempo genuinamente comprometido com a garantia do pleno emprego e inteiramente dependente de sua concretização. Por um lado, o direito ao trabalho tem o mesmo *status* que o direito de proteção à renda. De outra parte, os enormes custos de manutenção de um sistema de bem-estar solidário, universalista e desmercadorizante indicam que é preciso minimizar os problemas sociais e maximizar os rendimentos. A melhor forma de conseguir isso é, obviamente, com o maior número possível de pessoas trabalhando e com o mínimo possível vivendo de transferências sociais. (Esping-Andersen, 1991, p.16.)

²⁶ De acordo com Esping-Andersen “Nas sociedades pré-capitalistas poucos trabalhadores eram propriamente mercadorias no sentido de que sua sobrevivência dependia da venda de sua força de trabalho. Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. Despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado”. (Andersen, 1991, p.10).

O referido autor reconhece que não há um único caso puro, que a tentativa de agrupá-los nesses três modelos não significa que eles se realizam conforme as características de cada um, ao contrário em cada país ele se desenvolvem com peculiaridades, inclusive no modo de interpretação de elementos de cada um desses regimes.

No Brasil, existem divergências entre autores²⁷ na literatura que trata desse assunto, sobre a existência ou não de um Estado de Bem-Estar-Social. Não pretendemos aqui entrar nessa discussão, nem detalhar tais divergências, contudo cabe ressaltar, que existe uma unanimidade entre estes, no que se refere ao sistema de proteção pré-Constituição de 88, o qual se organizava de forma restrita, frágil e seletiva, além de estar associada à benesse, caridade e as primeiras damas.

Torna-se possível perceber que estes elementos irão se manter por muito tempo na forma como o Estado vai se relacionar com a sociedade civil. Os anos de 1946 a 1964 compreende o período denominado Estado Democrático Populista, neste estágio foram criadas pelo Estado, em conjunto com o empresariado várias instituições: Senac, Sesc e Sesi. No âmbito estatal houve a complexificação da burocracia. Essas instituições nascem de articulações políticas que procuravam amenizar os conflitos existentes entre os empresários e a classe trabalhadora. Getúlio Vargas, então presidente, através de sua política trabalhista buscava, ao mesmo tempo, conter as greves e movimentos operários e estabelecer um sistema de seguro social.

No Estado autoritário (1964 a 1988), o tipo de filantropia que predominou foi a de Clientela, onde as grandes marcas eram assistência e repressão. As organizações sociais eram influenciadas pelo racionalismo técnico. Surgiram vários tipos de associações comunitárias (Sociedade de amigos de bairros, Associações de moradores), renovações pastoral e as CEBs – Comunidades Eclesiais de Base.

A lógica de contribuição, estava associada ao seguro em contraposição à lógica do direito e da universalização, estavam cobertos os trabalhadores que pertenciam a algum tipo de categoria profissional. São dessa época os grandes institutos, a saber: os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPS, Institutos de Previdência para categorias de trabalhadores como marítimos, bancários, industriários, unificados. Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência

²⁷ Sobre esta questão ver Draibe (1989,1993); Vianna (1991); Oliveira (2003); Nogueira (2001), Mota (1996); Raicheles (2000).

Social (INPS) unificando os Institutos até então existentes e que nos anos 70, passa a se denominar Sistema Nacional de Assistência e Previdência. Assim, o que hoje conhecemos como INSS (Instituto Nacional de Seguro Social) substituiu o anterior Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado em 1966, e unificado nos anos 70 com a criação do Sistema Nacional de Assistência e Previdência.

É importante pontuar que apesar deste período ter sido palco de muitas mudanças e avanços na proteção social, devido a criação destes institutos e demais instituições que de alguma forma prestavam assistência, estas alterações não abarcavam o conjunto da sociedade, pois o público assistido era determinado pelo vínculo empregatício, ou seja, neste sistema mantêm-se um modelo fragmentado e desigual com articulações de interesses e troca de favores, onde uma grande parcela da população que não se encontrava inserida no mercado de trabalho, tinha que recorrer às ações filantrópicas.

Movimentos de defesa de direitos, Organizações não-governamentais e o surgimento de novos movimentos sociais, são emblemáticos no período conhecido como de transição democrática, onde predominava uma filantropia vigiada. Podemos demarcar essa fase entre os anos de 1985 a 1988, quando ocorre a abertura política e potencializa-se o surgimento de novos sujeitos políticos, que passaram a reivindicar respostas inerentes à um conjunto de demandas compreendidas e vinculadas à garantia de direitos sociais, agora pautados em bases democráticas e na autonomia em relação ao Estado, a fim de construir um novo padrão de cidadania.

A revitalização da sociedade civil, com o aumento considerável do associativismo, o surgimento e a emergência de movimentos sociais organizados, bem como, a reorganização partidária constituíram-se como fase decisiva no processo de democratização do Estado (Dagnino, 2002), que culminou na Constituição de 1988, tornando-se marco legal deste processo.

Neste breve esboço histórico a respeito do surgimento da assistência social em nosso país, podemos perceber que no Brasil o processo de construção e consolidação do nosso sistema de proteção social se desdobrou em dois modelos complementares. De um lado, um modelo referendado pelo pressuposto moral da filantropia, pela via da Assistência Social que buscava suprir as necessidades dos indivíduos que se encontravam fora do sistema formal de trabalho. Do outro lado, o modelo que se dava pela via da “cidadania

regulada”. Neste último, eram concedidos direitos previdenciários e à assistência médica também relacionados ao âmbito da previdência. Neste caso só tinha acesso a esses direitos os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho regulado pelo Estado.

Esse formato do sistema de proteção social brasileiro deu margem, já que não existia trabalho formal para todos os indivíduos, ao aprofundamento: da segmentação social, das desigualdades sociais provenientes dessa estratificação e da atuação de inúmeras instituições sociais, direcionadas para o atendimento de diferentes segmentos da população empobrecida.

A assistência social, ao longo de sua trajetória histórica, não conseguiu fazer rupturas que possibilitasse construir um novo modelo de assistência social com padrão de política pública. Suas ações se operaram sempre de forma dispersas, tanto na esfera pública como na privada, mesclando expressivos elementos do passado que foram sendo assimilados e tornados funcionais e que terminaram ganhando grande força de reprodução. Portanto, a assistência social durante um longo tempo não se constituiu com um “direito” e nem produziu uma identidade como uma política pública com um espaço próprio de atuação, constatando se que,

A matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações sociais atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, emoldura politicamente a história econômica e social do país, penetrando na política social brasileira. (Yazbek,1993, p.40).

Somente a partir do final da década de 1980, com o advento da Constituição Federal, é que a Assistência Social alcança o patamar de integrante do campo da seguridade, juntamente com a saúde e a previdência social. A partir deste momento a assistência social realiza a passagem, ainda que dentro dos limites da letra de lei, do universo da atuação eventual da ajuda para o de política social²⁸, passando a vigorar dentro do campo do direito e da responsabilidade do Estado.

²⁸ Estamos utilizando a concepção de Política Social a partir do entendimento de Faleiros (2000, p.43) “Quando é estruturada pelo Estado Capitalista, é um mecanismo distribuidor de renda ou riqueza socialmente produzida, sob a forma de benefícios, proteção e serviços, sem que sejam afetadas, entretanto, as relações de produção capitalista. Os mecanismos distributivos exprimem a correlação de forças que existem na sociedade e no próprio aparelho estatal, mas tem uma dimensão legitimadora do próprio Estado e do governo”.

3.2.

Configuração da política de Assistência social pós Constituição de 1988

O reconhecimento de novos direitos presentes na constituição conhecida como “cidadã” estavam em consonância com as transformações políticas e sociais que se processavam na sociedade brasileira. Embora de forma tímida, respondia às reivindicações advindas dessa transformação.

Com a nova concepção de seguridade social apresentada na Constituição, os direitos sociais passaram a ser direito de todos os cidadãos e dever do Estado provê-los. Essa nova concepção está expressa no Art.194, assim disposto: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil,1988, p.18).

A noção de seguridade social supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de direitos e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais. Desta forma, a “seguridade brasileira emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente” (Couto, 2011, p.46). Trata-se de uma cobertura social que não depende do custeio individual direto. A seguridade social possui os seguintes objetivos:

A universalidade de cobertura e de atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e dos serviços às população e urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados (Art.194 da Constituição Federal).

Pereira (2001, p.228), traz algumas questões importantes quando a Assistência Social passa a compor o tripé da Seguridade Social, a primeira questão diz respeito ao fato de que essa política não é universal em si mesmo, já que tem como destinatários segmentos sociais particulares, ela deve então realizar uma necessária tarefa universalizadora ao incorporar e manter

incorporados no circuito das institucionalidades prevalecentes (direitos, leis, políticas) esses destinatários. A segunda questão é pelo fato de ser gratuita e sem fins lucrativos, automaticamente prevê o efetivo comprometimento do Estado e o envolvimento desinteressado da sociedade na regulação, na provisão e no controle democrático de sua operacionalização. Segundo a referida autora será nesse sentido que ela funcionará como espaço público, onde tanto o Estado como a sociedade se farão presentes colocando-se a serviço de interesses coletivos.

A Assistência Social como política de proteção social²⁹ configura-se como uma nova situação para o Brasil. Ela vai garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a garantia dessa proteção, prevista no artigo 203 da Constituição Federal. A lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993 - LOAS (lei orgânica da Assistência Social) regulamenta a política de Assistência Social e possibilita a ampliação do debate sobre a política pública de assistência e suas implicações concretas na construção e garantia dos direitos sociais de cidadania.

A Constituição Federal de 1988 e a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), inauguraram um novo patamar de política de proteção social. Essa garantia expressa na carta magna é assegurada por lei ordinária, no caso a LOAS (07/12/93), que irá dar vida e concretude ao direito proclamado. Como lei, inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo, apontando assim, a necessária integração entre o econômico e o social, inova também ao propor a participação da população e o exercício do controle social da sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social. A nova forma de gestão no sistema descentralizado e participativo proposto pela LOAS, em seu capítulo III, artigo 6º, implica na participação popular, na autonomia da gestão municipal, potencializando a divisão de responsabilidades e no co-financiamento entre as esferas de governo e a sociedade civil.

Essa nova legislação estabelece a primazia da responsabilidade do Estado na coordenação e execução da política, mas ela também deve contar com a participação de instituições sociais na sua implementação. Conceber a Assistência Social como política pública não implica diluir a responsabilidade do Estado pela sua condução, ao contrário, remete à ativa intervenção estatal para garantir sua efetivação dentro dos parâmetros legais que a definem. Neste

²⁹ “A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou de provisões sociais” (Jaccoud apud Couto, 2011).

sentido, não se trata de limitar o universo da Assistência Social a uma intervenção exclusiva dos governos, mas de ampliar a esfera estatal por meio da participação da sociedade civil na formulação, implementação e gestão da política, submetendo-a ao controle público, através de formas socializadas de fiscalização.

A LOAS, regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição. A partir de então, a Assistência passa a ser entendida como um direito e não como um favor ou uma benesse. A lei também determina que a assistência não seja exclusiva do Estado, mas também de diferentes setores da sociedade civil, mas a LOAS prevê também que só será considerada de fato direito as ações das instituições que forem para além das ações pontuais.

Está presente nessa legislação a preocupação de associar distribuição de benefícios, que em nosso país torna-se necessário devido ao nível de pobreza e a emergência da miserabilidade, com projetos de enfrentamento da pobreza, para que a assistência não se ressuma a um mero repasse de dinheiro. No intuito de consolidar esse aspecto, a LOAS traz a importância de se relacionar a política de Assistência Social com outras políticas públicas evitando ações isoladas.

No campo dos benefícios instituídos, está expresso na LOAS: o benefício de prestação continuada (BPC), trata-se de um benefício que não possui caráter contributivo. Assim, sobre os beneficiários da Assistência Social, a LOAS define que ele deverá ser concedido a qualquer um que dela necessitar, mas ao mesmo tempo privilegia segmentos mais carentes, que devem obedecer a critérios de seletividade e elegibilidade, onde há um baixíssimo corte de renda *per capita* dos beneficiários.

A LOAS pressupõe também que a organização e gestão da política de Assistência Social devem ser regidas por um sistema político-administrativo descentralizado, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, e devem ser abertos à participação e ao controle democrático da sociedade.

De acordo com o artigo primeiro da LOAS, a Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que prove os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de

iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento as necessidades básicas.

Dentre os mecanismos de controle democrático previstos pela referida lei, os conselhos nos três níveis de governo, (federal, estadual e municipal), são expressão de construção das instâncias deliberativas, de caráter permanente e de composição paritária legitimadoras da relação entre governo e sociedade civil. Fazem parte ainda dos dispositivos que a normatizam, a PNAS – Política nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS). Todo esse aparato legal orientam-se por padrões de universalidade e justiça, em contraponto à focalização e todo o ideário construído em torno da Assistência Social anterior à Constituição de 1988.

O artigo 5º da LOAS no seu inciso II, dispõe à respeito da participação da população por meio de organizações representativas, expressas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis e ainda o artigo 16, que trata das instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Estes artigos demonstram, em parte, os muitos avanços conquistados pela concretização da LOAS.

No entanto, fazendo valer as controvérsias históricas, as avaliações da Assistência Social brasileira pós-LOAS e sua construção como direito tem sido uma tarefa difícil, cheia de ambigüidades e de grandes paradoxos. O período que estamos atravessando, sobretudo a partir dos anos 1990, tem sido um período inconcluso e que construiu para a Assistência Social um perfil ainda longe do proposto pela LOAS, perfil desarticulado que colocou em evidência um caráter seletivo, focalista e fragmentador para suas intervenções com medidas assistenciais meramente compensatórias, em face dos ajustes estruturais da economia.

Entendemos que o conjunto da legislação que forma o arcabouço legal da política de Assistência Social constitui um avanço, pois ele imprime à assistência um status de política pública e uma visibilidade com relação ao direito dos que dela necessitam.

Ao integrar o rol da seguridade social ela ganha um caráter de política de proteção social apontando para uma forma “institucionalizada que as sociedades constituem para proteger parte ou conjunto de seus membros” (Di Giovanni, 1998, p.10). Assim, a política de Assistência Social passa a se constituir

como uma arena de luta pela defesa e atenção dos interesses, no sentido de responder as necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, ficando ao seu encargo o desenvolvimento das ações de prevenção e provimento de uma série de garantias ou segurança que venham a garantir, reduzir ou prevenir exclusões, risco e vulnerabilidade sociais.

Apesar desse arcabouço legal, a Assistência Social ainda tem encontrado dificuldades pra se consolidar enquanto uma política pública de proteção social e enquanto um direito de cidadania. A particular dinâmica das transformações econômicas, sociais, políticas e culturais, coloca em evidencia a precarização da economia assalariada. Torna-se crônica a crise das políticas sociais e seu ordenamento mantêm-se subordinados às políticas neoliberais de estabilização da economia, resultando em ações estatais conservadoras e seletivas incapazes de atender as demandas sociais, que crescem enormemente na perspectiva da inclusão social.

Decorrente desse processo constitui-se o binômio seletividade *versus* universalidade. Apesar da assistência social ter como princípio a universalidade dos direitos, o que se têm percebido é uma política desarticulada com as demais políticas setoriais. Suas ações têm se tornado cada vez mais residuais, fragmentadas e descontínuas. Percebe-se uma incapacidade de universalização dessa política, ou seja, ocorre a inversão da lógica da universalidade pela lógica da seletividade e, como consequência, ela acaba por conformar as desigualdades sociais e a exclusão de algumas faixas de usuários.

Assim, se por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para luz as discussões sobre a questão da pobreza e da desigualdade social, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais. Nesta lógica, entendemos que a política de Assistência social brasileira da forma como está prevista na LOAS, ainda não foi consolidada, necessitando que todos os segmentos da sociedade se envolvam no processo de construção dessa política, para que sejam realmente efetivadas conforme sua lei orgânica prevê.

Sobre essa questão um grupo de autoras, a saber: Couto(2011), Yazbek (2011), Silva (2011) e Raichelis (2011), que se propuseram a analisar a

implementação do SUAS- Sistema único de Assistência Social, em vários municípios brasileiros. Realizaram uma ampla discussão a respeito da PNAS- Política Nacional de Assistência Social, apontaram várias dificuldades nesse sentido. Uma das principais questões apresentadas diz respeito justamente ao fato de que a implementação de muitos dos direitos presentes nessas legislações vão ocorrer em uma conjuntura adversa e paradoxal, no qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Da Carta Constitucional à aprovação da LOAS passaram-se cinco anos, para o pagamento do BPC, para idosos e portadores de deficiência, passaram-se mais dois anos e com severas restrições do ponto de vista do vínculo do benefício.

Com relação à PNAS (Política Nacional de Assistência Social) só foi aprovada cinco anos após a regulamentação da Loas e ainda assim, apresentou-se insuficiente e confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária instituído pela medida provisória nº.813, quando tomou posse, em seu primeiro mandato, o presidente Fernando Henrique Cardoso. Couto (2011. et al). Portanto, assistência social tem reproduzido uma prática muitas vezes contraditória. Em determinados momentos desenvolve ações que transitam no campo do direito, em outro reproduzem práticas caritativas. Desta forma, a assistência social, na medida em que pode ser pensada como resultado da luta da sociedade por direitos e manutenção dos mesmos, por vezes também incorpora práticas de cunho solidário e humanitário em consonância com as perspectivas ideológicas dos governantes, no sentido da população usuária introjetar no seu imaginário o direito como sendo favor, ajuda, caridade, e bem-estar.

Deste modo, podemos perceber que a Política de Assistência Social apesar de possuir um conjunto de leis garantidoras de direitos, nem sempre apresenta uma prática efetiva na consolidação dos mesmos, e tampouco da consciência deste direito por parte dos usuários. Na sua trajetória, tem sido uma prática da cultura política brasileira e que perpassa a assistência social, o favorecimento de forma mais intensa do capital, do que as condições sociais de sobrevivência e qualidade de vida das classes trabalhadoras. Essa postura assumida pelo Estado trunca a consagração de direitos sociais e faz das reformas adotadas processos eminentemente regressivos para a universalização da cidadania.

Da mesma forma que outras políticas públicas, a assistência social é parte integrante das relações entre Estado e Sociedade civil. Dentro desse espaço, ela responde a interesses contraditórios que se manifestam no conjunto das relações conflituosas de grupos e classes sociais, que irão representar os interesses de cada projeto societário a que se encontram vinculados os indivíduos que lutam por esta política.

Nos anos de 1990, a somatória de perdas dos trabalhadores, que vão configurar um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, confronta-se com a erosão do sistema de garantias e proteções sociais e com a emergência de “modernas” e focalizadas práticas filantrópicas que descaracterizam direitos, despolitizam os conflitos sociais e desmontam a universalidade das políticas sociais públicas. (Yazbeck, 2011, p.36)

Portanto, as ações realizadas pela assistência social não podem ser analisadas em uma única direção, uma vez que produzem diferentes respostas dos sujeitos que se encontram envolvidos nesse processo. Para muitos, essas ações podem gerar passividade e conformidade, para outros, revolta, resistência e condições de abertura de novos caminhos. É justamente nesse aspecto contraditório da assistência social que reside o potencial emancipatório, que colocado como estratégia pode se tornar um reforço na ação protagonista da classe trabalhadora.

Sabemos que ainda são tímidas as experiências de ações e programas de assistência social que estimulem a participação da população na gestão e implementação da política pública. Neste sentido é de suma importância que esses setores populares, inclusive os usuários, ocupem os espaços públicos, principalmente, os Conselhos de assistência, fazendo-se representar como sujeitos de direitos, na tentativa de deslocar as ações assistenciais do plano da ajuda e da tutela para o plano da cidadania e dos direitos. Vale refletir que,

Nestes anos em que se aprofundaram desigualdades e exclusões, a análise de desempenho concreto da assistência social como política pública de seguridade aponta para desacertos e adequações ao ambiente neoliberal. Movimento que não se faz sem resistências, encontradas, sobretudo na articulação permanente de fóruns de assistência social em todo o país, revelando capilaridade e expressão política do controle social no encaminhamento de uma agenda que assegure direção social que se contraponha à hegemonia neoliberal.” (Couto, 2011,p.37)

3.3.

Conselhos gestores de políticas, enquanto espaços públicos de controle social

É no bojo da efervescência democrática brasileira, a partir da década de 1980, ao lado do primado do Estado de direito, que irão surgir as experiências de espaços públicos materializados na forma de conselhos, seja no âmbito nacional, estadual e municipal. Este momento histórico possibilitou o surgimento de outros canais de participação. Deste modo, aparecem neste cenário os fóruns, plebiscitos, conferências, audiências públicas, o orçamento participativo. Todos esses mecanismos democráticos tinham como objetivo, assegurar o que está previsto na Carta Magna de 1988. “Os espaços públicos são lugares que nos fazem pensar o processo de expansão e aprofundamento da democracia no Brasil”. (Caderno Idéias – GECD: 1998 -1999, p.9).

A partir do marco da Constituição Federal de 1988, os espaços públicos serão parte integrante e, agora, permanentes do processo de democratização. Esses espaços, principalmente os conselhos, constituíram-se como mais um instrumento para prevenir possíveis abusos do Estado perante a sociedade.

É na perspectiva da democracia participativa que iremos desenvolver uma reflexão sobre a importância dos Conselhos gestores de políticas se constituírem enquanto espaço público, ou seja, falar em espaços públicos democráticos na sociedade brasileira é trazer para o centro da discussão a questão da democracia, da cidadania e da participação, pois isso redefine completamente os termos como a sociedade civil pode ser entendida, não mais como uma sociedade que vai se estruturar pelas regras que organizam interesses privados, mas uma sociedade onde as relações sociais sejam mediadas pelo reconhecimento dos direitos dos cidadãos e pela representação dos interesses dos mesmos.

Uma das principais características da década de 1990, foi o intenso movimento de atores e forças sociais envolvidos com a novidade da invenção partilhada de novos formatos e desenhos de políticas. Esses atores questionavam o padrão centralizador, autoritário e excludentes que marcou a relação entre o Estado e os beneficiários das políticas públicas. Esses questionamentos estavam também em torno da exigência da democratização do processo tanto da participação quanto da capacidade do Estado de responder às

demandas sociais, enfatizando a questão da eficácia dos resultados dessas políticas.

O anseio era que por meio da participação cidadã, os espaços institucionais, possibilitassem modificar o formato do planejamento e execução das políticas públicas brasileiras até então existente. Tal mudança seria possível justamente pelo fato de que estando “mais próxima do Estado” poderiam exercer de forma mais efetiva a fiscalização e controle, bem como, poderiam imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade das alocações dos recursos, ou seja, se promoveria um maior controle por parte da sociedade.

Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a usual “confusão” entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. Esperava-se ainda, que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando como um fator educacional na promoção da cidadania. (Tatagiba, 2002,p.48)

Vera Telles (2000, p.100) complementa essa questão ao colocar que será mesmo nos espaços públicos múltiplos e diferenciados que irão emergir as formas de negociações em que demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na distribuição dos recursos públicos, bem como a ordem das responsabilidades dos atores envolvidos.

Para fazer uma distinção sobre os vários tipos de Conselhos que existem em funcionamento no Brasil, utilizaremos a classificação que a autora Luciana Tatagiba(2002) apresenta no seu trabalho (Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil) a partir da proposta encontrada na pesquisa/estudo denominada “Conselhos Municipais e Políticas Sociais” (IBAM, IPEA, Comunidade Solidária,1997) que classifica os conselhos em três tipos principais. Conselhos de Programas; Conselhos de Políticas e Conselhos Temáticos.

Os Conselhos de programas:

(...) Geralmente encontram-se vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais, bem delimitadas quanto ao seu escopo e clientela (...) Dizem respeito não à extensão de direitos ou garantias sociais, mas a metas incrementais, em geral vinculados ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, em geral, além de acolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potencia econômica ou

política. Exemplos são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos. (Tatagiba, 2002, p.49)

Os Conselhos de Políticas:

(...) ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais(...). São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. Nesse grupo situam-se os Conselhos (...) de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente(...) Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia desses direitos. Zalam pela vigilância desses direitos, garantido sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na execução delas". (Tatagiba, 2002, p.49)

Os Conselhos Temáticos:

(...) sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, associam-se a grandes movimentos de idéias ou temas gerais que, naquele Município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda (...) Aqui, mais do que nas duas modalidades, os formatos são muito variáveis, embora, em geral tendam a seguir as características principais dos conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade e a assunção de responsabilidades públicas. Nesse grupo. Incluem-se os Conselhos Municipais da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transportes, de Patrimônio Cultural, de Urbanismo etc. (Tatagiba, 2002, p.49)

Reconhecemos a importância da multiplicidade dos Conselhos, contudo, nosso interesse reside na discussão em torno dos Conselhos gestores de políticas, principalmente nos de Assistência Social, que apareceram como inovação institucional nos marcos da Constituição Federal de 1988. Se tornaram obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, pois são considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios. Essas novas instâncias deliberativas possuem uma conformação legal, que aparecem muito bem definidas nos Estudos de (Moreira, 1999), onde fica explícito que,

(...) os conselhos são órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competência conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhes foram conferidas (...) Os conselhos constituem-se em instancias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direito de forma compartilhada (...) em co-gestão com a sociedade civil". (Moreira, 1999, p.77 apud Tatagiba).

No que tange à sua composição, cada conselho deve seguir sua legislação específica, que impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e Sociedade civil, como mecanismo que proporciona o equilíbrio nas decisões. Os representantes governamentais, em geral, são representados por agentes públicos titulares de cargos de direção na Administração direta ou indireta, por responsáveis das políticas sociais e, por vezes, por outros que atuam nas áreas afins, dada indicação do chefe do Poder Executivo. Já os conselheiros da sociedade civil são escolhidos por seus pares, em fórum próprio, onde participam as entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviços, associações comunitárias, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, devendo a composição estar prevista na lei específica de criação de cada conselho.

As atividades exercidas pelos conselheiros são consideradas de "relevância pública", não devendo serem remuneradas, com exceção aquelas referentes aos membros dos Conselhos Tutelares. Com relação à dinâmica de seu funcionamento, cada conselho deve elaborar seu próprio regimento interno, que após sua aprovação em plenário, deve ser submetido à apreciação do chefe do poder executivo, que o delibera por meio de decreto. Cabe ressaltar que as reuniões do conselho devem ser abertas à comunidade que não possuem direito ao voto. As decisões resultantes das plenárias devem ser construídas em forma de resoluções e publicada em Diário Oficial da referida esfera a que pertence o conselho.

Apesar de fazer esse esboço em linhas gerais, como já havíamos apontado iremos dar ênfase no Conselho de Assistência, por se constituir objeto de nossa pesquisa empírica, apresentando os contornos jurídicos que ele vai assumir.

Assim, vale retomar que nos termos legais a redefinição da assistência social só foi concluída com a promulgação da Lei nº8.742, em 7/12/1993, após sucessivos vetos presidenciais³⁰. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) acontece como resultado da intensa mobilização da sociedade civil, num longo processo de lutas que envolveu um diversificado conjunto de agentes e entidades sociais atuantes na área de assistência social e que exigiu um grande poder negociação e pressão.

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, envolvendo intrincados processos de negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil, do governo Federal e da esfera parlamentar.” (Raichelis, 2001, p.123)

De acordo com a LOAS, os conselhos são parte que integram o sistema de assistência social, possui caráter permanente e deliberativo, em todos os níveis da federação. Através deles e das Conferências municipais, estaduais e federais, iria então cumprir-se o preceito constitucional da participação da sociedade na formulação e controle das políticas do setor.

A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

- Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.
- A inscrição das entidades no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade beneficente de assistência social junto ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

³⁰ “A Loas demorou 05 anos para ser sancionada, após ter sofrido veto integral do presidente Collor em 1991 e ser finalmente homologado, com alguns cortes, pelo presidente Itamar Franco”. (Raichelis, 2011)

- É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social e Plano de Assistência Social.

Conforme a referida lei, os conselhos de assistência social deverão ser composto pelos seguintes segmentos: representantes das entidades prestadoras de serviço assistenciais e de assessoria, representantes de usuários e representantes dos trabalhadores da assistência social. Os conselhos de assistência social possuem uma distinção em relação a outros conselhos gestores, no que diz respeito a atribuição jurídica de concessão de certificado de filantropia às entidades prestadoras de serviços.

Tatagiba (2002:54) apresenta em seu estudo algumas características dos conselhos gestores de políticas que os distingue de outras experiências de conselhos como por exemplos dos conselhos administrativo, populares e comunitários sendo elas: a) serem espaços públicos com *composição plural e paritária*, sendo a pluralidade um elemento que responde pela natureza pública e democrática desses arranjos deliberativos; b) terem no *processo dialógico* o instrumento privilegiado de resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo. O cerne dessa perspectiva liga-se à natureza pública dos acordos. Os argumentos usados para balizar os acordos devem ser possíveis de serem sustentados publicamente; c) funcionarem com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão.

Pensar esses conselhos gestores enquanto espaços públicos é pensá-los enquanto arenas para a representação e para as disputas entre propostas diferenciadas, podendo se configurar como instrumento para a preservação do tipo de gestão política, que melhor responda aos interesses dos governos. Isso ocorre pois, o cenário político-cultural em que se legitimou os conselhos gestores foi notadamente marcado por disputas entre diversas orientações políticas, que tomaram uma forma mais acabada nas propostas apresentadas principalmente por duas vertentes: a proposta das forças sociais progressistas de um lado e do outro, a proposta das forças sociais conservadoras.

Nessa perspectiva, esses conselhos abrem-se para os enfrentamentos entre essas perspectivas. As disputas, para se imprimir a direção política almejada para os conselhos gestores, foram direcionadas para o campo de criação nos níveis locais das suas legislações, que também não se resolvem, ou se dissolvem, com as regulamentações que marcaram o raio de abrangência das intervenções desses conselhos, pois, “a expectativa sobre aquilo que um conselho pode ser na sua área de abrangência, é uma aposta aberta que se configura a partir das ações políticas empreendidas pelos sujeitos que se agregam nos espaços dos Conselhos.” (Bidarra, 2004, p.44)

Um aspecto que consideramos fundamental para que os conselhos se configurem como espaços públicos, é justamente a conquista de um significado político. As disputas para que isso ocorra serão travadas no interior do conselho, entre seus membros, e em seu entorno, pelas forças políticas que giram em seu campo de abrangência, exercendo diferentes formas de pressão sobre os assuntos que são objeto das intervenções dos conselhos.

Sposati (1994, p.104) evidencia muito bem essa questão ao colocar que:

Os conselhos são arenas de negociação que podem ser um espaço de qualificação da comunidade no exercício da gestão democrática. Como toda arena de negociação, sua qualidade decorre de múltiplos fatores, como por exemplo o preparo dos próprios conselheiros em formulara opiniões e argumentos defensivos da qualidade do atendimento e dos direito. (Sposati, 1994, p.104)

A questão da direção política que um conselho assume é muito relevante, pois esse aspecto é importante para evidenciar o fato de que um conselho não se resume e não se esgota na ação de seus membros. Ou seja, o que um conselho desenvolve nas suas atuações não expressa sua composição formal-legal. Decorre dessa observação a questão da paridade que não se encerra na divisão equitativa de assentos, pois ela não é suficiente para garantir no aspecto da representação política a paridade dessa representação.

Tatagiba (2002) sinaliza que a questão da paridade compromete, muitas, vezes, a estrutura da representação dentro dos conselhos, caracterizando profundas desigualdades e reposição de hierarquias, pois esta questão não está relacionada somente ao reconhecimento do “outro”, mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos, em torno de demandas específicas.

Não se poderá considerar que as ações desenvolvidas pelos conselheiros estejam referenciadas em processos de disputas que possuam um significado social mais amplo, como por exemplo, as diferenças de significados presentes entre uma perspectiva que tem como escopo um projeto de partilha do poder e uma outra que pressupõe um projeto de parceria administrativa. Essas perspectivas estão relacionadas com problemáticas que também aparecem em outras instâncias da sociedade e que perpassam a realidade desses conselhos, como se fossem questões específicas desses.

Sendo assim, a afirmação dos conselhos gestores de políticas como espaços públicos e democráticos é de fundamental importância para as práticas políticas desenvolvidas nesses espaços porque, através delas, os sujeitos “disputam o controle sobre os instrumentos que dão direção política para as matérias constitutivas dessas políticas” (Bidarra, 2004).

Relevante também é demarcar sobre quais bases estamos trabalhando a categoria espaço público neste trabalho. De acordo com Bidarra (2004) existem disputas teóricas e que os autores que estão trabalhando com tal categoria devem reconhecer o seu caráter polissêmico e aceitar participar dos debates que buscam elaborar um significado determinante. Entre esses autores que fazem o debate há os que não admitem e há os que defendam a necessidade de estabelecer a distinção conceitual entre o que se entende por espaço público e o que se designa esfera pública. Nesse sentido Bidarra (2004) destaca os trabalhos de Gohn (2002) e de Teixeira (2001) sendo os que mais se destacam.

O entendimento é de que a atual conjuntura política exige o esforço analítico para o estabelecimento das diferenças conceituais para o espaço público e para a esfera pública, posto que a constituição da esfera pública, resultou dos confrontos que exigiram que “os espaços de gestão das políticas públicas fossem alargados, ampliados, pela inclusão de novos atores sociais”. (Gohn, apud Bidarra 2004:50). A marca distintiva da esfera pública seria sua condição de ser o locus da participação sóciopolítica na formulação, deliberação, na execução no controle e na gestão das políticas públicas.

No trabalho de Teixeira (2001), a vigência da institucionalização e a função desempenhada pela participação são critérios utilizados para subsidiar os argumentos a partir dos quais o autor propõe a distinção. Para ela o espaço público e a esfera pública são arenas políticas que têm finalidades diferenciadas, porém possuem, fundamentalmente, as mesmas características, isto é, a

visibilidade, a transparência, o reconhecimento das diferenças e das posições dos desiguais. (...) Assim, ante tantas semelhanças, não é fácil convencer-se de que se trata de foros diferenciados porque os objetivos e metas da ação possuem o mesmo destinatário.

A partir do que os referidos autores trouxeram de argumentos para a existência ou não da indistinção entre esfera e espaço pública, Bidarra(2004) trás reflexões que aproximam a discussão para o âmbito da política de Assistência Social. Segundo ela é necessário estar atento para intenção de diferenciação desse conceito, para que não seja entendido como uma reforço para a existência da dicotomia entre a participação e a representação. As questões subjacentes a essa dicotomia conformariam os seguintes dilemas: a) prefere-se participar dos espaços públicos porque são instâncias abertas à ação mais plural. Além disso, nos espaços públicos, os indivíduos, os grupos e movimentos não estariam submetidos aos controles e constrangimentos do poder estatal, podendo, com isso, preservar suas bases organizativas: b) prefere-se integrar a esfera pública fazendo parte da composição de suas formas de representação e de deliberação. Nesta esfera, desenvolve-se uma ação política mais sistematizada e orientada pelo procedimento da razão instrumental (cálculo meios/fins) porque a finalidade da participação é seu atributo decisório. (Bidarra, 2004, p.52-53).

Para o caso da política de Assistência Social, introduzir a diferenciação entre espaço público e esfera pública, fica-se diante da seguinte dificuldade porque os espaços que tem legitimidade são:

“Os fóruns populares, que, para manter a sua existência e sua programática de trabalho, precisam conservar o vínculo e “aceitar” a presença e a “adesão” do segmento governamental; os colegiados de gestores, que, sendo instâncias exclusivamente governamentais, têm função de reunir os representantes desses segmentos e de prepará-los para defenderem “consensualmente” os aspectos que integram as pautas das reuniões intergestores, espaços garantidos com a inclusão das Comissões Intergestoras Tripartite(CIT) e Bipartite (CIB) na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). (Bidarra, 2004, p.53).

Trazendo o exemplo da política de Assistência Social Bidarra(2004), nos aponta dificuldades para tentar isolar, nas experiências participativas, aquilo que estaria relacionado ao espaço público ou à esfera pública. Parece que o fundamental seria, então, estabelecer o significado e as funções que tal categoria passa a ter nos projetos políticos, que disputam a direção política em

geral. Posto que o âmbito das referências democráticas, ao que tudo indica, o recurso a essa categoria remete-nos à condição de espaços que possam desempenhar, simultaneamente, as funções de: “[1] ... promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas até então excluídos de uma agenda pública [...] e [2] de [favorecer à] ampliação e democratização da gestão estatal” (Dagnino, 2002, p.10 apud Bidarra, 2004).

Ainda conforme Bidarra(2004:54), não é decisivo estabelecer se o espaço público está localizado no âmbito das relações da sociedade civil ou do aparato estatal. Em qualquer desses espaços, a formação do espaço público tem como pré-requisito o confronto com as relações instituídas, as quais sustentam uma estrutura elitista de reprodução das relações de poder e de domínio. Desse modo, a constituição democrática desse espaço significa a redefinição dessas relações, sobre outras bases e outros critérios.

Se é verdade que os conselhos gestores de políticas públicas são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais, iremos abrir um parêntese para entender em que sentido está sendo trabalhado o controle social que deve ser exercido por tais conselhos.

Dentre os mecanismos democráticos de controle social, os conselhos se constituem espaços privilegiados para tal controle. No decorrer da história, o controle social foi se configurando diferenciadamente, de acordo com as formas de relações estabelecidas entre Estado e Sociedade civil.

Historicamente, a concepção de controle social foi entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas. Na sociologia essa aceção no sentido coercitivo sobre a população, foi praticamente dominante.

Nos estudos de Carvalho (1995)³¹ ele trabalha a evolução do conceito de controle social, onde identifica quatro momentos diferenciados: o Estado controlando a sociedade; a sociedade apenas contemplando o Estado; a sociedade combatendo o Estado e a sociedade participando das decisões do Estado.

Sobre o Estado exercendo o controle sobre a sociedade, esse controle assume várias modalidades e conteúdos, considerando as especificidades dos

³¹ Carvalho, Antônio Ivo. Conselhos de Saúde no Brasil: Participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

modos de produção e os regimes políticos. A história ocidental exemplifica como “controle social” o exercício do Estado nas suas funções clássicas de dominação. Essa dominação acontece tanto através de mecanismos jurídicos e políticos quanto por processos culturais e educativos. Dos castigos, dos mitos e dos processos de socialização até a justiça e a segurança, atravessam dispositivos de controle do Estado. Nestes contextos autoritários, observa-se a redução da participação e o aumento de mecanismos de controle.

Nos regimes democráticos, o processo se inverte. No Brasil atualmente a Constituição Federal de 1988 assegura juridicamente a participação e o controle social como mecanismo de democratização dos direitos civis e políticos. Nesse sentido, o termo controle social está intrinsecamente relacionado e articulado com a democracia participativa, que assegura mecanismos de participação na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas. As conferências e os Conselhos, por exemplo, são formas de participação social e mecanismos conquistados para exercer o controle social. Ou seja, essa concepção tem como marco o processo de redemocratização da sociedade brasileira, com o aprofundamento do debate referente à democracia.

Neste termos e de acordo com Raichelis, o controle social significa,

Acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados. (1988, p.40-41).

Entendemos que o controle social exercido pela sociedade civil ainda se constitui como um desafio a ser legitimado nos diferentes espaços públicos de construção de políticas sociais. Esse processo exige mais que simples participação, exige uma capacidade ético-política dos sujeitos envolvidos nesse processo com a finalidade de uma participação mais efetiva e fortalecedora da cidadania.

É na acepção advinda da constituição de 1988 que utilizaremos tal conceito, bem como, a partir dele iremos analisar como ocorre o exercício deste controle social pelo Conselho Municipal de Assistência social de Niterói-RJ, tomando por base a política pública de Assistência Social que vem sendo desenvolvida no referido município.

4

Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói: um pouco de história

Neste capítulo pretendemos discutir de forma mais específica a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/Niterói, no que tange a questão do controle social da política municipal de Assistência Social, a partir da análise da legislação que o regulamenta, das deliberações das conferências, assim como, através de um minucioso exame das pautas que foram discutidas e que geraram as deliberações deste conselho, nas duas gestões que foram analisadas, (2008/2010) que estava sob a presidência de representante da sociedade civil e (2010/2012) com presidência governamental.

Para tanto, resgataremos um pouco da história da assistência social no município, verificando como o poder local se relacionava com as entidades filantrópicas e como se deu o processo de instituição do Conselho de Assistência social. Apresentaremos também, como este conselho se encontra na atualidade afim de proporcionar um melhor entendimento de como funciona sua estrutura, ou seja, sua natureza, composição e atribuições. Também buscaremos apontar os avanços, possíveis retrocessos e as dificuldades encontradas por este órgão para a execução do controle social.

4.1.

Assistência Social de Niterói e sua intrínseca relação com as instituições filantrópicas

A cidade de Niterói, desde sua constituição em 1834, ocupou uma posição de destaque no cenário do Estado do Rio de Janeiro, se mantendo como capital do Estado, mesmo quando em 1960 a capital federal foi transferida para Brasília e a cidade do Rio de Janeiro se transformou em Estado da Guanabara. Somente quando ocorreu a fusão dos dois Estados (Rio de Janeiro e Guanabara), em 1975, criou-se um “novo” Estado do Rio de Janeiro. Como

resultado, Niterói deixou de exercer a função de capital, que passou para a cidade do Rio de Janeiro.

Niterói é integrante da Região Metropolitana do Estado e de acordo com o Censo populacional de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui uma área de 129,3 km² e a população está estimada em 487.327 habitantes no município, com estimativa de 491.807 para 2012, sendo a quinta cidade mais populosa do estado e a de maior IDH - Índice de Desenvolvimento Humano³². Possui pelos residentes e amantes de seu cenário os apelidos de: "Cidade-Sorriso", "Nikiti City" e "Terra de Arariboia".

Atualmente a cidade se constitui como um dos principais centros financeiros, comerciais e industriais. Em um ranking das 100 melhores cidades brasileiras para negócios aparece em 12º lugar, o que se deve aos altos índices de investimentos, em vários campos: imobiliário, comércio, serviços e pelo intenso desenvolvimento de atividades de exploração de petróleo. Nesse aspecto o município vem absorvendo uma série de investimentos industriais importantes nos setores ligados à cadeia produtiva de petróleo e gás, respondendo por 70% do parque instalado. Neste contexto ganha destaque nos últimos anos a reinauguração de estaleiros, proporcionando reformas e a manutenção de plataformas e estruturas off-shores, assim como, a construção de embarcações de transportes de passageiros, situação que têm fortalecido e colocado em evidência o setor.

No âmbito do comércio e da prestação de serviços, a cidade possui uma gama de escritórios de serviços especializados, hospitais, universidades, museus, grandes redes de supermercados, shopping centers, inúmeras agências de automóveis, além de centenas de bares e restaurantes. Figura como o quinto maior PIB (Produto Interno Bruto) do Estado do Rio de Janeiro, sendo o segundo maior empregador formal.

Niterói também apresenta uma peculiaridade, é a segunda cidade do mundo com a maior quantidade de obras projetadas pelo arquiteto Oscar Niemeyer, sendo superada apenas por Brasília. Dentro do complexo arquitetônico de arte e cultura o MAC – Museu de arte contemporânea de Niterói é uma de suas maiores expressões.

³² É uma medida comparativa usada para classificar os países pelo grau de “desenvolvimento humano”. A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB per capita recolhidos a nível nacional.

De acordo com estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em junho de 2011, niterói foi classificada como “a cidade com população mais rica do Brasil”, por possuir 30,7% dela inserida na classe A. Considerando as classes A e B também aparece em primeiro lugar, com 42,9% de sua população representada, além de ser um dos mais municípios mais escolarizados do Brasil, onde cerca de um terço de sua população adulta possui entre 11 e 14 anos de estudo. Apresenta baixa taxa de crescimento populacional, indicando um progressivo envelhecimento da população. Apesar de, apresentar, de acordo com o mapa da pobreza e desigualdade dos municípios brasileiros de 2003, uma incidência de pobreza de 12,47% e com limite superior da pobreza em 16,98%.

Sendo assim, a cidade de Niterói conserva um status de importância e notoriedade, tanto advindos da herança de ter sido, até a metade da década de 1970, a capital estadual, como por sua proximidade geográfica com a cidade do Rio de Janeiro. Desde esse período, já residiam no município famílias de alto padrão econômico ou poder aquisitivo e influentes, principalmente no cenário político. Muitas estavam diretamente envolvidas com as obras sociais que aconteciam na cidade, caracterizando as ações de assistência social local até o momento, demarcando o modelo daquele período.

A criação do Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói, não foi um processo que ocorreu sem embates, pois já existia na cidade uma experiência, até certo ponto pioneira, de “Conselho” na área da Assistência Social que articulava o poder público e determinados setores da sociedade civil na implementação de ações de assistência, trata-se do CIEBES - Conselho de Integração de Entidades de Bem Estar Social. Este Conselho foi criado em 24/09/75 pelo então prefeito da cidade e sua esposa. Ele funcionava basicamente como um órgão de assessoramento voluntário ao Prefeito.

De acordo com o relatório do CIEBES de 1996, antes do seu decreto de criação (decreto nº. 2274 de 24 de setembro de 1975), inicialmente funcionava como uma comissão, que foi criada no governo municipal do prefeito Ronaldo Fabrício. Neste período o CIEBES estava vinculado à Secretaria Municipal de Saúde, à época chefiada pelo Drº Waldenir de Bragança. Na sua primeira diretoria figuram nomes influentes no município, a saber: Presidente: Carlos Tortelly Costa; vice-presidente – Nelly Scholl Fabrício (1ª dama do município); conselheiros: Violeta Campofiorito de Saldanha da Gama; Padre Antônio Revers (Santuário das Almas); Lisaura Ruas, Alcyr Visela Chacar; Janice Almeida Cavalcanti.

Criado em 1975, o seu regimento interno foi aprovado pelo decreto 2802 de 28 de janeiro de 1977, onde consta a sua finalidade – *Assessorar o Prefeito no âmbito do entrosamento e Integração das entidades sociais filantrópicas de Niterói*. Este conselho ao longo do tempo passou por várias mudanças, foi reestruturado através do decreto nº 3033 de 09 de dezembro de 1997 e passou a se chamar CEBEN, no mandado do prefeito Wellington Moreira Franco. Sofreu novamente mudanças através do decreto nº. 3941 de 09 de junho de 1983, que voltou a se chamar CIEBES e a partir deste decreto ficou vinculado à então instituída Secretaria de Trabalho e Bem Estar Social, depois Secretaria de Desenvolvimento Social e estava subordinado à coordenação de Programas especiais chefiada, por Violeta Campofiorito Saldanha da Gama que também era membro do Conselho. Cabe ressaltar que em todos os mandatos desde a criação do conselho até o ano de 1989 a primeira dama do município sempre aparece ocupando cargo relevante dentro do conselho, confirmando um resquício do período onde o primeiro-damismo foi uma forte tendência dentro da assistência social brasileira.

No começo dos anos 40, como resposta à situação aflitiva do proletariado, o governo, aproveitando o “esforço de guerra” que se impunha à sociedade naquele momento, lança a primeira campanha assistencialista de âmbito nacional, que tomará forma por meio da Legião Brasileira de Assistência – LBA. Surge então a relação entre assistência social e o primeiro-damismo: Getúlio Vargas encarrega sua esposa, Darci Vargas, dessa nova função.(...) Desloca-se o papel direto do Estado, que vai assumir dupla figura: mediada pelas organizações filantrópicas, outra pela bondade da mulher do governante. (Mestriner, 2001, p.108).

Neste processo, ocorreram mudanças também no regimento interno do Conselho através do decreto nº. 5862 de 05 de abril de 1990. Constavam algumas modificações, principalmente nos aspectos das finalidades do Conselho. Nessa época ainda não se apresentava preocupação com a política pública de assistência social do município propriamente dita. As finalidades estavam estritamente relacionadas às questões do âmbito das entidades filantrópicas, inclusive relacionadas à capacitação para aquisição de recursos financeiros/subvenções nos vários níveis (municipal, estadual e federal), e até de organismos internacionais.

Assim, destacavam as seguintes finalidades do CIEBES:

- I – Propor a política de ação do governo municipal no âmbito das entidades sociais filantrópicas do Município de Niterói;
- II – Assessorar o prefeito na formulação e implementação de uma política de intercâmbio, entrosamento e integração entre as entidades sociais e filantrópicas, a população e os órgãos governamentais;
- IV – Promover intercâmbio com os organismos similares municipais, estaduais, federais e internacionais, públicos e privados, visando uma linha de aperfeiçoamento, reciclagem e captação de recursos técnicos e financeiros para fins de melhorias da qualidade prestada à população, inclusive estabelecendo prioridades;
- V – Opinar sobre pedidos de registro e de concessão de título de utilidade pública e de subvenções municipais às entidades sociais filantrópicas sediadas no município; ...” (CIEBES, 1990)

Em relação a sua composição fica bastante evidente que o Conselho não possuía autonomia para escolha de seus conselheiros, sendo que dos 11 acentos que o constituíam, 08 eram destinados à representantes de entidades filantrópicas denominados conselheiros comunitários, que eram designados pelo prefeito e escolhidos dentre pessoas de comprovada capacidade e atuação na área de entidades sociais e filantrópicas do município de Niterói. Deste modo perpetuava-se o poder de algumas entidades o que levou a uma grande resistência à proposta do Conselho de Assistência nos moldes da LOAS. Esta resistência justifica-se pelo fato de que os segmentos que compunham o CIEBES eram estratos da sociedade civil local que gozavam de prestígio econômico, político, intelectual ou religioso, sendo essa composição social de preponderante importância para a sua constituição e funcionamento no interior do aparelho do Estado (Reis, 2002).

Assim a necessidade de mudanças na concepção e na prática da Assistência Social devido ao novo ordenamento jurídico-político trazido pela LOAS, ocasionou embates, momento em que a força política e o prestígio social das entidades que compunham o CIEBES pesou na definição governamental que tentou encontrar formas de continuar mantendo essas instituições como protagonistas do novo cenário que se apresentava.

É importante ressaltar que o CIEBES assessorava o poder público na área da Assistência Social, através de trabalhos e ações voluntárias. Não havia por parte desse Conselho nenhum tipo de cobrança ao poder público que representasse alguma forma de partilha de poder e a sua atuação dependia de uma relação de maior proximidade ou não com o prefeito. Desde esse período a questão da sustentabilidade, ou seja, a capacidade das instituições sobreviverem e prestarem serviços socioassistenciais já estavam configurados

como uma problemática, muitas delas dependiam das subvenções para executar seus projetos.

Essa situação fica clara na introdução do relatório de atividades de 1996 produzido pelo CIEBES, onde sua presidente, coloca que,

As 56 Entidades filantrópicas registradas no CIEBES através da Secretaria de Desenvolvimento Social, viveram este ano séria crise financeira para atender cerca de 60.000 (sessenta mil) pessoas carentes. Além do encerramento da LBA que promovia convênios com as obras, as mesmas não receberam as justas e tradicionais ajudas governamentais. O desânimo das Obras Assistenciais foi tão grande que não estímulos, este ano, para a realização das tradicionais Feiras de Integração Comunitárias (FIC), há 16 anos, com grande sucesso em Niterói. (Relatório CIEBES, 1996, p.2)

Apesar do relatório já mencionar a expressão “controle social”, essa função ou atribuição não estava presente em nenhum outro documento oficial, na sua lei de criação, nem tampouco no seu regimento interno. Ao finalizar o relatório das atividades do CIEBES a secretária executiva do Conselho faz a seguinte colocação.

O CIEBES, encerra suas atividades, na certeza de que fez o possível pelo bem comum e que avançou na proposta de articular as forças organizadas da sociedade da sociedade, em função dos interesses coletivos, cumprindo o controle social que lhe é atribuído. (Relatório CIEBES, 1996, p.4)

Foi neste contexto de correlação de forças que o movimento a favor da criação do Conselho Municipal de Assistência Social sofreu grande resistência não só por parte do CIEBES, mas também, do poder público local, à vigência da nova versão mais democrática e plural do Conselho Municipal de Assistência Social. Pode se afirmar que.

Em Niterói, o desenvolvimento de ações com vistas à criação do Conselho Municipal de Assistência Social foi fruto do movimento desencadeado pelo “Pró-Fórum Estadual de Assistência Social”, que em conjunto com o CRESS/RJ, realizava Encontros Regionais para divulgação da LOAS, anteriormente. Assim, em 27 e 28 de outubro de 1994 foi realizado em Niterói um desses Encontros, envolvendo Assistentes Sociais que trabalhavam no Município. (Reis, 2002,p.12).

Foi a partir do movimento “Pró-Fórum Estadual de Assistência Social” que ocorreu o acirramento dos conflitos em torno da implementação do Conselho Municipal de Assistência Social em Niterói. Este movimento buscou construir um processo de discussão amplo sobre a Política de Assistência Social com diferentes atores locais, representantes da sociedade civil e do poder público, com o objetivo de criar o Conselho e o Fundo da Assistência, além de dar viabilidade à I Conferência Municipal de Assistência Social na cidade.

Contrapondo-se ao movimento “Pró-fórum” o CIEBES também iniciou um movimento paralelo de organização das entidades do município para discutir a questão da municipalização dos recursos da Assistência Social e a criação do Conselho de Assistência e do Fundo, na tentativa de que ele fosse criado nos moldes daquele órgão, encaminhando inclusive um projeto de lei ao prefeito de Niterói através da Procuradoria Geral do Município. Nesse momento, já havia o entendimento, por parte do CIEBES, de que era necessária a implementação do Conselho Municipal de Assistência Social.

Para tanto o CIEBES elegeu uma comissão de 08 membros representantes das Obras sociais filantrópicas, que ficou responsável pelas articulações com o poder público, chegando a organizar o FORUM permanente das instituições para discutir o tema. Ao todo foram apresentados dois anteprojetos, um pelo CIEBES e outro pelo então vereador Wolney Trindade, que sofreram uma fusão posteriormente.

É possível identificar pelos trechos do relatório do CIEBES de 1996, que ainda não existia, por parte deste órgão, um entendimento em torno do significado da LOAS, quando enfatizam apenas a possibilidade da regulamentação das verbas através da mesma.

Após 1 ano e meio de esforços, o CIEBES, através da comissão eleita de 8 representantes de obras sociais, conseguiu que fosse assinada a Lei nº. 1549 de 25 de Novembro de 1996, que criou o Conselho Municipal de Assistência Social, ao qual, após sua necessária estruturação, caberá o recebimento da verba federal através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), criada a nível federal, com a finalidade de auxiliar os projetos sociais através dos municípios. (Relatório CIEBES, 1996, p.2)

“... o CIEBES deu todo apoio em 1996 à comissão de Obras eleita para agilizar a criação do Conselho Municipal de Assistência Social, que atenderá à Lei Orgânica de Assistência Social, responsável pelo destino das verbas aos convênios com as Obras sociais, após o encerramento das atividades da Legião Brasileira de Assistência.” (Relatório CIEBES, 1996, p.5)

A pretensão do poder público em constituir um Conselho de Assistência Social nos moldes do CIEBES fica clara através do ofício expedido pelo Secretário de Desenvolvimento Social, em 11/04/95, e encaminhado às entidades que naquele momento compunham o Movimento Pró-Fórum de Niterói o qual possuía o seguinte teor:

Caso seja criado um Conselho de Assistência Social no Município, ele “deve respeitar e se espelhar para sua criação no CIEBES, Conselho que integra 67 instituições assistenciais existente há 20 anos e que pode referendar democraticamente a discussão. [...] Esta Secretaria entende que nesse Conselho, as Obras Assistenciais têm importância fundamental pela grandeza de vir assumindo historicamente a problemática da Assistência. São portanto 67 obras Assistenciais de relevo no Município que manifestaram essa preocupação, e o Governo Municipal acatou e breve, em consenso com o CIEBES, irá se manifestar, inclusive, quanto à implantação da Lei Orgânica da Assistência Social no Município. (Reis, 2002,p.12).

O CIEBES era visto como o único interlocutor da sociedade civil o que colocava em risco, o processo de implementação da Política de Assistência Social em Niterói.

Na realidade isso representava uma tentativa de utilizar um velho recurso da política brasileira, que é a implantação de cima para baixo de mecanismos “participativos”. Com isso, criam-se espaços que passam a exercer uma forma de participação consentida, atrelada aos interesses do poder político e, portanto, esvaziada de qualquer conteúdo transformador. (Reis, 2002, p.28).

No entanto, o Movimento Pró-Fórum de Niterói continuou trabalhando e realizando reuniões periódicas, concomitantemente buscando uma interlocução com o poder público, apesar de não obter nenhum retorno até essa época. Contudo, era urgente a necessidade de criação de uma Comissão com representantes do governo e da sociedade civil para dar andamento a organização da I Conferência Municipal que deveria ser realizada até 10 de outubro de 1995, mas só ocorreu em 1997

A grande decisão sobre o impasse instalado ocorreu em uma reunião na Universidade Federal Fluminense (UFF), realizada em 04/10/1995. Participaram diversos segmentos da sociedade civil do município das áreas de assistência, saúde, educação, representantes de entidades assistenciais, filantrópicas, associações de moradores, movimentos sociais, professores da Escola de Serviço Social da UFF, do CRESS/RJ, do Fórum Popular Permanente em Defesa da Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro e

do CIEBES que até o momento não tinha participado de nenhuma reunião pública desta natureza. No decorrer do debate, considerando que a LOAS prever a participação de segmentos organizados existentes na realidade local para comporem o Conselho, a plenária rejeitou a legitimidade do CIEBES como uma instância em condições de se transformar em Conselho Municipal de Assistência Social, tendo em vista que a sua representação não expressava as diferentes forças que faziam parte da realidade da Assistência Social de Niterói.

Essa situação começou a ter um desfecho e outro encaminhamento em 1996 após resolução da Conferência Nacional de Assistência Social realizada em novembro de 1995 que determinou um prazo para que os municípios fizessem suas Conferências e implantassem seus Conselhos e Fundos de Assistência Social.

Diante da urgência em atender esta exigência, pois dela dependeria a garantia de recursos para a Assistência Social no município, restou ao CIEBES que não tinha mais como dirigir o processo de implementação do Conselho, pois neste momento já havia um movimento consolidado no município que reunia os diferentes segmentos sociais, juntar-se ao movimento Pró-Fórum e aglutinar forças. Desta forma, o processo de implantação da LOAS e do Conselho Municipal de Assistência social finalmente pôde começar a traçar novos caminhos.

O CIEBES após cerca de 23 anos de atuação no município, e aglutinar durante esse tempo mais 50 instituições filantrópicas do município, com a publicação do decreto que criou o Conselho Municipal de Assistência Social, entrou em recesso no início do ano de 1997, retoma suas reuniões mensais em março, contudo aguardando sua destituição oficial, logo que fosse empossada a diretoria do Conselho Municipal de Assistência Social, suas atividades foram encerradas neste período.

Após todos esses embates e dificuldades vivenciados pelo movimento que defendia os princípios da LOAS, finalmente, em 25/11/96, foi sancionada a Lei 1549 que instituiu o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social de Niterói. A partir deste momento histórico, o Movimento Pró-Fórum deixa de existir e constitui-se, em 25/05/97, o Fórum Municipal de Assistência Social de Niterói. A I Conferência Municipal realizou-se nos dias 22, 23 e 24 de agosto de 1997, quando foi dada posse aos Conselheiros do CMAS, sendo assunto de grande notoriedade.

A I Conferência Municipal de Assistência Social, foi um acontecimento com grande repercussão no município, ganhando destaque na mídia conforme a reportagem da época.

7 cidade AGOSTO/97

Conferência vai mudar perfil da assistência social em Niterói

Foto: Margaret Polanco



Jorge e Alair

"Construindo assistência social com participação popular" será realizada pela Secretaria de Integração e Cidadania, nos dias 23 e 24 de agosto, no auditório da Faculdade de Educação, no Campus da UFF, no bairro de São Domingos, em Niterói.

A 1ª Conferência começa às 8 h do dia 23 com credenciamento aos participantes. O prefeito Jorge Roberto Silveira e o secretário municipal de Integração e Cidadania, Alair Buschetti, fazem a abertura solene, dia 22, às 19 h, na Câmara. Dia 23, às 10 h, será feita a primeira palestra e debate sobre o tema "Legislação e Financiamento em assistência social"; às 11 h, a palestra e debate sobre o tema "Crianças e adolescentes, idosos e portadores de deficiência buscando cidadania".

Após um breve intervalo para o almoço, as palestras retomam às 13 h 30 min com o tema "Gestão e Controle Social"; às 14 h, "Relação público e privado na efetivação da política de assistência"; às 15 h 30 min, organização de grupos de trabalho e às 17 h 30 min, entrega de relatórios.

A Conferência recomeça no dia 24, Domingo, às 8 h com plenária final e às 16 h haverá a posse do Conselho Municipal de Assistência Social e eleição de delegados para a Conferência Nacional. O encerramento está previsto para às 17 h.

A 1ª Conferência, segundo o secretário de Integração e Cidadania, Alair Buschetti, é um foro municipal para debater e avaliar a situação da assistência social visando o fortalecimento da cidadania. Hoje existe uma vontade política para implementação de diretrizes que venham melhorar a assistência social no município.

Para o secretário, a 1ª Conferência está inserida na preocupação do prefeito

Jorge Roberto Silveira com a qualidade de vida. Quanto mais investimentos nesta área e procurarmos mudar o conceito de assistência social, sem o caráter de assistencialismo, mas com ações objetivas de cidadania Niterói tende a ir para o topo de primeira cidade do país em qualidade de vida, destaca.

Os objetivos da 1ª Conferência, explica o secretário Alair Buschetti, são promover a reflexão e o debate sobre a assistência social pela análise de suas relações com as políticas sociais e públicas, definir prioridades para elaboração de uma política de assistência social, identificar e debater os principais problemas de assistência social no município, estimular a organização da sociedade civil para sua efetiva participação na solução dos problemas de assistência social; debater formas de intervenção local bem como a articulação dos três níveis de Governo na implementação das políticas na área; obter consenso acerca de prioridades, diretrizes e estratégias para formulação da política de assistência social; propor e aprovar sugestões quanto a política nacional de assistência social; dar posse ao Conselho Municipal de Assistência Social.

A Pré-Conferência reuniu, no último dia 4, no auditório da Prefeitura, mais de 200 representantes de entidades, quando foi aprovado o regimento interno da 1ª Conferência. A Comissão Organizadora da 1ª Conferência de Assistência Social é formada por Carmem Fogaça (subsecretária), Angela Fernandes, Simone Martins, Sandra Pires, Ana Lúcia Fernandes.

Maiores informações na sede da Secretaria - Rua Visconde de Sepetiba, 987/10º andar, Centro de Niterói. Tel. 620-0403 Ramal 268.

“A 1ª Conferência, segundo o secretário de Integração e Cidadania, é um foro municipal para debater e avaliar a situação da assistência social visando o fortalecimento da cidadania. Hoje existe uma vontade política para implementação de diretrizes que venham melhorar a assistência social no município.”

4.2.

Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói: da implementação à sua atual configuração

Após sua implementação em 1996, através do decreto 1549 de 25 de novembro deste mesmo ano, o CMAS de Niterói começou a funcionar nas dependências da então Secretaria Municipal de Integração e Cidadania.

Quase uma década depois, em 2005, foi criado dentro do organograma da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos³³ de Niterói a Coordenadoria dos Conselhos, posteriormente foi denominada Secretaria Executiva dos Conselhos. Contudo, na gestão atual (2013) sofreu modificações novamente em sua nomenclatura, passando a denominar-se Coordenadoria dos Conselhos Vinculados, apesar da resolução 237 de 14 de Dezembro de 2006 do CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, que estabelece as Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, aponte que a unidade que deverá dar apoio aos conselhos seja realmente uma secretaria executiva.

A referida coordenadoria atualmente agrega vários conselhos³⁴, inclusive o de Assistência Social. Essa coordenadoria foi criada com a principal finalidade de prestar assessoria técnica e administrativa a esses Conselhos, oferecendo suporte para o funcionamento dos mesmos. Este órgão está diretamente vinculado à Secretária Municipal de Assistência Social.

“Art. 15. Os Conselhos de Assistência Social deverão ter uma Secretaria Executiva com assessoria técnica.

§ 1º A Secretaria Executiva deverá ser a unidade de apoio ao funcionamento do Conselho de Assistência Social, para assessorar suas reuniões e divulgar suas deliberações, devendo contar com pessoal técnico-administrativo;

§ 2º A Secretaria Executiva subsidiará o Plenário com assessoria técnica e poderá requisitar consultoria e assessoramento de instituições, órgãos e entidades ligados à área da assistência social, para dar suporte e/ou prestar apoio técnico-logístico ao Conselho. (Resolução 237 do CNAS, 14/12/2006).

³³ No ano de 2005, a referida secretaria denominava-se Secretaria Municipal de Assistência social, foi modificado pelo decreto nº11333/2013, que dispõe sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, e que a ela acrescenta a atribuição de zelar pela proteção dos direitos humanos dos cidadãos niteroienses.

³⁴ Atualmente a Coordenadoria dos Conselhos agrega os seguintes conselhos: CMDCA – Conselho Municipal dos direitos da Criança e adolescente; COMAD – Conselho Municipal de política de atenção às drogas; COMPEDE – Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência; COMDDEPI – Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; CMJ – Conselho Municipal da Juventude e o CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social.

Atualmente o Conselho realiza suas atividades, principalmente as reuniões ordinárias, extraordinárias e reuniões de comissões nas instalações da Coordenadoria dos Conselhos vinculados, localizada na Avenida Ernani do Amaral Peixoto nº116, 4º andar, no Centro de Niterói. Suas reuniões ordinárias ocorrem em datas fixas, na primeira quarta feira do mês, salvo alguma intercorrência que a impossibilite. As extraordinárias são convocadas conforme o disposto no artigo 13º do seu regimento interno, assim explicito. “Art. 13º - O CMAS/NIT reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente, por convocação de seu Presidente ou pela maioria de seus membros efetivos.”

O CMAS funciona composto de um plenário, diretoria executiva, comissões permanentes, comissões especiais e membros de apoio. Com relação à sua composição, ele deverá ser composto de 14 (quatorze) membros efetivos e seus respectivos suplentes distribuídos paritariamente entre o governo e a sociedade civil, mediante ato do prefeito. Assim, os membros representantes do governo serão em número de 7 (sete) com representantes dos diversos órgãos os quais deverão abranger as áreas de Assistência Social, Saúde, Educação, Financeira, Jurídico, Urbanismo e Ciência e Tecnologia.³⁵

Os membros representantes da sociedade civil também em número de 7 (sete), com seus respectivos suplentes, deverão ser eleito em fórum próprio amplamente, divulgado a partir de critérios a serem estabelecidos pelo CMAS - Conselho Municipal da Assistência Social com base na legislação.

De acordo com o art. 6º do seu regimento interno.

Art.6º - Os representantes da sociedade civil, devidamente inscritos no Conselho e seus suplentes deverão representar os seguintes segmentos:

- I - 01 representante de entidade de portadores de deficiência; devidamente cadastrado no Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência;
- II - 01 representante de entidade de pessoa idosa; devidamente cadastrada no Conselho Municipal da pessoa Idosa;
- III – 02 representantes de entidades que atuem com crianças e/ou adolescentes, devidamente registrada no Conselho Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA;
- IV – 01 representante de entidade que atue no campo de capacitação e/ou defesa de direito na área da assistência social;
- VI – 01 representante de Associações Comunitárias;
- VI – 01 representante de trabalhadores do setor de assistência social. (CMAS-Niterói, 1996).

³⁵ Estes segmentos, pertencem às áreas que estão dispostas conforme art.5º do regimento interno do CMAS-Niterói, que trata sobre os representantes governamentais.

Nas duas gestões pesquisadas, ocorreram problemas com a substituição de alguns conselheiros, principalmente com aqueles representantes da Procuradoria do Município. Os demais assentos, sem significativas alterações mantiveram-se preenchidos.

Na resolução 237 de 14 de Dezembro de 2006 do CNAS, a sessão que trata da criação dos Conselhos de Assistência Social, o artigo 6º é bastante claro no que diz respeito à participação de representantes do poder legislativo e do judiciário como conselheiros. Esta participação não cabe nos Conselhos de assistência social, sob pena de incompatibilidade de poderes.

O inciso X do artigo 2º da Lei de Criação do Conselho apresenta como uma de suas atribuições que este mantenha atualizado o regimento interno, de acordo com as normas da Política Nacional da Assistência Social e demais disposições legais aplicáveis. A necessidade de alteração da lei de criação e do regimento interno do CMAS de Niterói também está apontada como uma das deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social de 2005, contudo, ainda não ocorreram tais alterações, que possibilitariam a retirada da lei os segmentos que não estão em consonância com as orientações da resolução em questão.

Ampliar a composição do CMAS respeitando a proporcionalidade e paridade, criando conselhos gestores locais em unidades públicas e conveniadas. Através da alteração da legislação visando garantir o princípio da proporcionalidade na representação da sociedade civil. (Deliberação Conferência, 2005)

Segundo a sua lei de criação nº. 1549/1996, o Conselho de Assistência Social de Niterói, possui as seguintes competências:

Art. 2 – Compete ao Conselho Municipal de Assistência Social, consoante os permissivos constitucionais e infraconstitucionais:
 I – Deliberar sobre a política Municipal de Assistência Social, participando de sua formulação, além de coordenar a fiscalização da observância dos direitos e garantias atinentes a sua área de atuação;
 II - Deliberar as ações e regularizar a prestação dos serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social;
 III – garantir a efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, atuando na formação de políticas, apontando estratégias de controle e execução das mesmas;
 IV – convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, A Conferência Municipal de Assistência Social, que terá atribuição de avaliar a situação de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
 V – Apontar critérios de transferência de recursos para o Município,

considerando para tanto indicadores que informam sua equitativa distribuição, com base, preferencialmente, nos fatores inerentes à população, renda per capita, mortalidade infantil, concentração de renda e marginalização do Município;

VI – disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

VII – Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social, prestados à população por órgãos e entidades públicas, filantrópicas e privadas, a gestão dos recursos, bem como os gastos sociais resultantes dos respectivos projetos;

VIII – estabelecer diretrizes e apreciar os Programas anuais e plurianuais de gestão e desembolso do Fundo Municipal de Assistência Social;

IX – definir critérios de qualidade para o funcionamento de serviços de assistência social de âmbito municipal;

X – Manter atualizado o regimento interno, de acordo com as normas da Política Nacional da Assistência Social e demais disposições legais aplicáveis;

XI – Promover a mais ampla divulgação de todas as decisões do Conselho, bem como de quaisquer informações que se relacionam com as atribuições do mesmo, visando esclarecer todos os segmentos da sociedade;

XII - receber e encaminhar aos órgãos competentes denúncias formuladas por cidadãos e/ou entidades.

XIII – Encaminhar aos órgãos competentes a relação entidades/organizações inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) para subsidiar a concessão de Utilidade Pública, subvenções municipais e manutenção atualizada na Rede de Proteção Social;

XIV – Zelar pela efetivação do Sistema Municipal de Assistência Social;

XV – Fixar diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social para o município de Niterói, conforme deliberação da Conferência Municipal de Assistência Social e demais conferências afins;

XVI – Estabelecer normas que garantam o fluxo entre o Conselho e os órgãos competentes, de forma que a inscrição no CMAS seja pré-requisito para toda e qualquer concessão, funcionamento, isenção e subvenção;

XVII – Fixar normas e critérios para manter as inscrições de associações não governamentais e de Organizações da Sociedade Civil, bem como o catálogo das entidades com fins econômicos que atuam na área da Assistência social, junto com o CMAS que estejam sediadas no Município ou que mantenham filial ou representação;

XVIII – Aprovar e inscrever os programas de assistência social das associações não governamentais e dos órgãos do governamentais, inclusive das entidades com fins econômicos em parceria com os Conselhos dos respectivos segmentos, quando houver;

XIX – Cancelar a inscrição das entidades assistenciais que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos e não obedecerem aos princípios e diretrizes nº 8.742/93, desta lei e demais normalizações legais pertinentes;

XX – Apreciar a aprovar a proposta orçamentária da assistência social a ser encaminhada pela Administração Pública Municipal responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social, em consonância com os demais conselhos das áreas afins;

XXI – Emitir pareceres sobre acordos, contratos ou convênios, celebrados pelos órgãos da administração pública direta ou indireta e fundacional no âmbito da Política Municipal de Assistência Social, visando garantir direitos, desde que utilizada verba pública do Fundo Municipal de Assistência Social;

XXII – Definir estratégias que garantem permanente articulação entre todos os Conselhos Municipais;

XXIII – Rever, a cada dois anos, as inscrições concedidas pelo Conselho Municipal de Assistência Social, a fim de que as associações mantenham os seus respectivos cadastros atualizados. (CMAS, 1996)

Fixar normas e critérios para manter as inscrições de associações não governamentais e de Organizações da Sociedade Civil, bem como o catálogo das entidades com fins econômicos que atuam na área da Assistência social, junto com o CMAS que estejam sediadas no Município ou que mantenham filial ou representação, constitui-se também como uma das competências do Conselho. Sendo assim, o CMAS/Niterói disponibiliza uma relação das instituições inscritas no Conselho, com seus respectivos projetos. Através de pesquisa no catálogo foi possível identificar 181 instituições e 18 projetos governamentais, todos do âmbito da Assistência Social até o ano de 2011 versão que estava disponível para consulta. Cabe ressaltar que na atualidade, este cenário, pode ter sofrido alterações devido à resolução nº. 16, de 5 de Maio de 2010 do CNAS. que estabelece os novos parâmetros nacionais, para a inscrição das entidades e organizações de assistência social nos conselhos.

Como forma de ilustrar a diversidade de “tipos” de instituição elaboramos um quadro para melhor visualizar como estas entidades se intitulam e a que área e a qual público elas destinam seus serviços. Cabe ressaltar que não foi possível identificar tais aspectos em alguns casos, pois percebemos que algumas instituições estão com informações desatualizadas, pois nem todas mantêm regularmente seus documentos atualizados junto ao Conselho.

Quadro 1- Entidades inscritas no CMAS - Niterói quanto ao tipo.

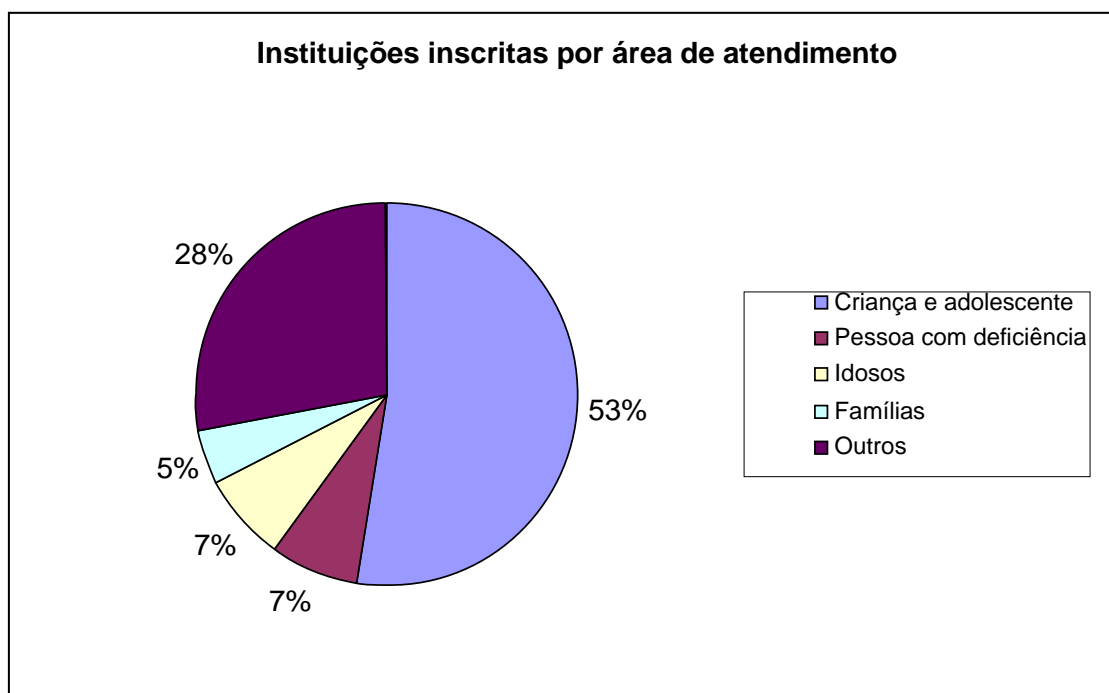
TIPO	QUANT.	ESPECIFICAÇÕES
Associações	68	Beneficentes, de proteção à infância, criança e adolescentes, filantrópicas, religiosas(evangélicas, católicas, espíritas), esportivas, de saúde(mama, hipertensos), educacional e de cultura, direitos humanos, de ação social, idosos, de moradores, de mulheres, deficientes físicos(auditivos, cegos,doentes mentais), ecossistemas costeiros, apoio sócio educativo, de educação especial, de caridade, de enfermos, cultural e ambiental, de profissionais inativos(professores), de mídia, de reabilitação, de reciclagem de lixo, recreativa.
Centros	34	Psicoterapia, de saúde, atendimento à pessoas com deficiência(auditiva e visual), de projetos sociais, educação e cidadania, de oportunidades para o mercado de trabalho, comunitários, cultural e artísticos, de articulação de população marginalizada, de atenção à criança e ao adolescente, Atendimento infanto juvenil, de convivência, cidadania, Educação, recreação e treinamento, de recuperação de dependentes químicos, espírita de caridade, de pró-melhoramento de bairros, sociais, de integração

		empresa escola, de reabilitação e reintegração, reabilitação social, Atendimento ao cidadão carente.
Casas	05	De amizade (rotarianas), da empregada doméstica, de família para jovens e adolescentes, Casa Lar para crianças e adolescentes, externato para crianças.
Sociedades	11	Religiosas, de arte e cultura, de amigos, beneficente, comunitária, aposentados e pensionista.
Fundações	07	Religiosas, beneficentes, de educação e cultura, de formação.
Grupos	11	De esportes e lazer, religiosos (espíritas), de rua, ação popular, de escoteiros, de segmentos de saúde (HIV), de dependência química, educacional (creche),
Institutos	31	Humanos e sociais, religiosos, esportivos, de fomento à Educação e à ciência, de inserção escolar, iniciação profissional, de apoio comunitário, ambiental, de apoio à criança e ao adolescente em situação de risco, de psicanálise, profissionalizante, sócio cultural, educacional, prevenção e assistência à saúde, de assistência social, de cidadania, de pesquisa, de filosofia e ciência.
Lares	04	Abrigo (crianças e adolescentes), religiosos de assistência (à alguns segmentos: mãe, mulher, recém nascidos), internatos, de convivência familiar e comunitária,
Núcleos	03	De atendimento à ostomizados, de articulação da juventude, de reintegração de pessoas com Hanseníase.
Outros	20	Comunidades, Clubes, conselhos, cruzadas, clínicas, cursos, departamentos, espaços, federação, pastoral, províncias, inspetoria, roda de conversa, irmandade, colégio, junta de beneficência, liga, missões, de serviços jurídicos, oficinas, organizações.

Fonte: Catálogo das instituições socioassistenciais do CMAS – versão 2011.

No âmbito das associações, cabe destacar que as representantes das associações de moradores apresentam um número bastante expressivo, estão inscritas 20 (vinte), dentro de um universo de 68 (sessenta e oito), além de uma federação FAMNIT – Federação das Associações de Moradores de Niterói, que agrega outras associações de moradores do município e a elas representa. Dentro da gama de serviços oferecidos à população pelas referidas associações de moradores o de creche é o que mais ocorre. O gráfico abaixo apresenta as instituições divididas pela sua área de atuação.

Gráfico 1- Instituições inscritas no CMAS - Niterói por área de atendimento.



Fonte: Catálogo das instituições socioassistenciais do CMAS – versão 2011.

Cabe uma observação no que diz respeito aos “outros”, aqui estão aglutinadas áreas que não aparecem com tanta expressão como exemplos podemos citar: saúde com atendimento à usuários específicos de alguma patologia ou segmentos (hanseníase, HIV, ostomizados etc.), dependência química, qualificação para o mercado de trabalho, mulheres, atendimentos individualizados à jovens e adultos.

Importante pontuar, que a partir das informações que constam no catálogo, não foi possível identificar quantas instituições atuam por níveis de proteção social, básica e especial de média e alta complexidade, este aspecto só foi possível perceber nas instituições que concorreram a editais de subvenção, pois tal modalidade deve constar no projeto. Podendo algumas terem sido descredenciadas ou perderam seus registros.

O quadro seguinte traz uma progressão do volume de inscrições de instituições não governamentais por décadas, observando que a criação do Conselho se deu em 1996, e o primeiro registro de inscrição se dá em 1988. O ano que o Conselho mais concedeu registro de inscrição foi o ano de 2005, em que foram realizadas 34 inscrições. Estas informações demonstram muito bem o

que alguns autores já vem chamando atenção a respeito do crescimento das ONGS e outras entidades do terceiro setor³⁶ a partir da década de 90.

De acordo com a abordagem de Montaño, (2002p.52), “o terceiro setor não parte do conceito de um fenômeno isolado, mas, por ter como ponto de partida o movimento e as tendências das transformações do capital como um todo, chega ao terceiro setor como um fenômeno partícipe dessas transformações gerais, como produto delas.”

Raquel Raichelis ao tratar do assunto coloca que,

(...)é necessário considerar que a sociedade civil ficou mais complexa especialmente a partir dos anos 1990, com a emergência de novas formas associativas e organizativas. Estas conquistaram centralidade com a expansão do chamando “associativismo civil”, que abarca um conjunto heterogêneo de instituições sociais, ONGs de variadas naturezas, organizações comunitárias e entidades assistenciais, que passaram a disputar os espaços públicos como novos atores políticos. (Raichelis, 2006, p.115)

Sobre essa questão Gohn (2008), destaca que nos anos de 1990 o cenário se amplia e se diversifica, surgem entidades autodenominadas como terceiro setor, ao lado das ONGs cidadãs³⁷, militantes propriamente ditas, com perfil ideológico e projeto políticos definidos. Grande parte dessas instituições vão aparecer de forma autônoma e desvinculadas dos movimentos. Elas vão se especializar em temas e assuntos bastante específicos, dentro desse campo podemos citar: atuação com mulheres, sobre problemas da saúde, criança e adolescente (sobretudo depois do estabelecimento do ECA), políticas públicas, e tantos outros. Neste sentido a tabela apresentada acima constitui-se bastante elucidativa.

Quadro 2- Quantidade de inscrições das instituições por períodos.

DECÁDAS	Nº DE INSCRIÇÕES
De 1998 a 1999	42
De 2000 a 2008	147

Fonte: Catálogo das instituições socioassistenciais do CMAS – 2011.

³⁶ De acordo com (Montaño,2002:54) o “terceiro setor” se expande recentemente, a parti das décadas de 80 e 90, partindo supostamente da necessidade de superação da dualidade público/privado e da equiparação público/estatal.

³⁷ A autora ao utilizar este termo está se referido às ONGs que nos anos 70-80 eram instituições de apoio aos movimentos sociais e populares, estavam por detrás deles na luta contra o regime militar e pela democratização do país. Ajudaram a construir um campo democrático popular. Nessa fase as ONGs se preocupavam em fortalecer a representatividade das organizações populares, ajudavam a própria organização a se estruturar, e muitas dela trabalham numa linha de conscientização dos grupos organizados. (Gohn, 2005, p.89).

Uma questão que chamou atenção em nossa pesquisa documental foi o fato de que em três gestões que vai de 2003 a 2009, totalizando 6 anos, apesar de existirem 172 instituições inscritas no Conselho nesse período, apenas 11 instituições tiveram acento, destas 07(sete) se repetem em duas gestões.

Apesar de não termos um estudo sobre o motivo da baixa rotatividade das instituições da sociedade civil nos acentos do Conselho, podemos perceber que a grande maioria dessas instituições, principalmente as que se repetem, são as que têm as primeiras inscrições no Conselho como é o caso da Associação Damas de Caridade de São Vicente de Paulo que foi a 3ª instituição a ter registro. Este dado poderá apontar para uma estrutura e postura conservadora do ponto de vista da renovação dos acentos.

Outro aspecto que deve ser observado é o ano de fundação dessas instituições, algumas delas são do século passado, ou seja, na sua grande maioria são instituições que se consolidaram no município de Niterói por suas ações assistencialistas de caráter filantrópico e caritativo. Inclusive 06 delas pertenciam ao já mencionado e polêmico, CIEBES.

Quadro 3- Instituições que se repetiram em 03 gestões.

Ano da gestão	Instituição	Nº. de inscrição/data de inscrição no Conselho	Ano de fundação
2003/2005	FEERJ – Dr. March –grupo espírita Bezerra de Menezes.	027/98	1922
	APAE – Associação de pais e amigos dos excepcionais .	013/98	1965
	ASPI – UFF Ass. dos professores inativos da UFF.	089/02	1997
	Assoc.de Moradores Maceió e Adjacências.	081/02	1979
	CEJOP – centro juvenil de orientação e pesquisa.	05/98.	1960
	Curso José de Anchieta.	07/98	1979
2005/2007	FEERJ-Dr.March-grupo espírita Bezerra de Menezes.	027/98	1922
	APAE – Associação de pais e amigos dos excepcionais -	013/98	1965
	ASPI – UFF Ass. dos professores inativos da UFF.	089/02	1997
	FAMNIT – Federação das associações de Moradores de Niterói.	049/00	1983

2007/2009	AFR – Associação Fluminense de Reabilitação.	020/92	1958
	Curso José de Anchieta.	07/98	1979
	Centro de Cidadania do Brasil.	150/05	2004
	Associação Damas de Caridade de São Vicente de Paulo.	03/98	1894
	CEJOP – centro juvenil de orientação e pesquisa.	05/98	1960
	FAMNIT – Federação das associações de Moradores de Niterói.	049/00	1983
	AFR – Associação Fluminense de Reabilitação.	020/92	1958
	Associação Pestalozzi de Niterói.	014/98	1948

Fonte: nominatas das referidas gestões. Port. 125/2006 D.O.03/02/06/ Port. 33/2008 - 11/01/2008.

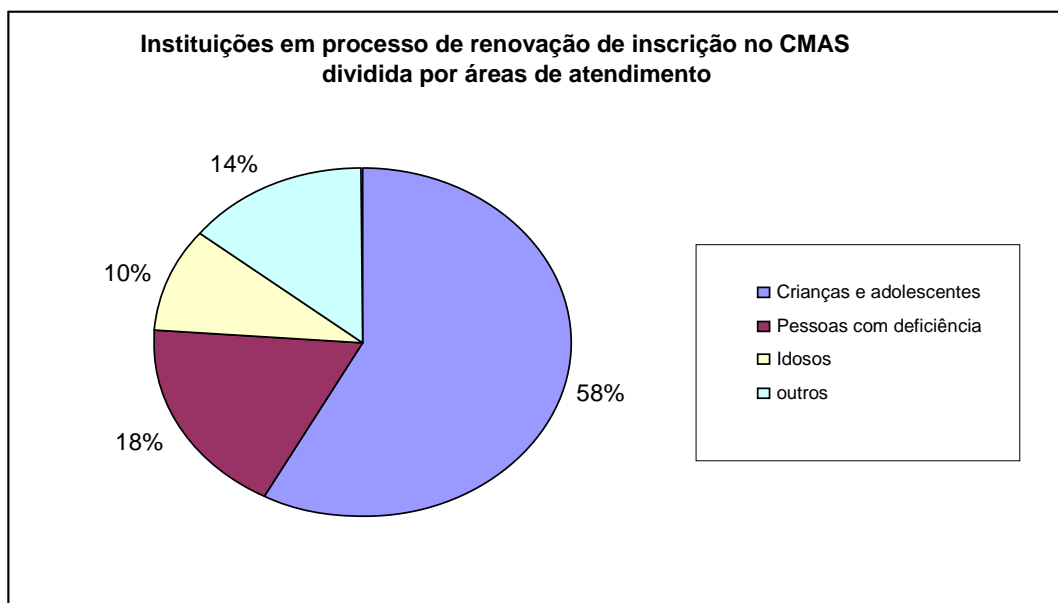
Os parágrafos XVII e XVIII do art. 2º da lei de criação do conselho prevêm as normas para a inscrição das instituições não-governamentais e da sociedade civil e de seus respectivos projetos, inclusive inscrever os programas de assistência social dos órgãos governamentais.

A partir da publicação da resolução nº. 16, de 5 de Maio de 2010 do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal, o CMAS – Niterói, inicia em setembro de 2010 as primeiras discussões em reunião ordinária sobre o processo para renovação das inscrições das instituições que já estavam inscritas no Conselho, conforme os parâmetros estabelecidos na referida resolução. Tendo em vista que as legislações que tratam da matéria da Assistência Social estabelecem que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais prestados por entidades e organizações de assistência social deverão estar em consonância com o conjunto normativo da Política Nacional de Assistência Social em vigor e suas Normas Operacionais Básicas, visando garantir padrões de qualidade na prestação de serviços e nas condições de trabalho.

De acordo com informações colhidas no mês de Maio de 2013 na Coordenadoria dos Conselhos Vinculados, com a equipe técnica e administrativa específica do CMAS, do universo de 181(cento e oitenta e uma) instituições inscritas, 83 (oitenta e três) deram entrada junto ao Conselho em processo para

renovação da inscrição e somente 14 (quatorze) até o momento tiveram seus processos concluídos, ou seja, 69 ainda estão aguardando a finalização do seu pedido. Atualmente esse é o panorama dessa questão, ou seja, menos da metade das entidades solicitaram a renovação das suas inscrições. Cabe ressaltar que a não obtenção do “novo registro” inviabiliza, a participação em editais para captação de recursos ou qualquer outra atividade que necessite da inscrição no Conselho, inclusive concorrer em processos eleitorais a acentos.

Gráfico 2- Instituições que entraram com pedido de renovação de inscrição no CMAS - Niterói.



Fonte: Listagem das instituições em processo de inscrição no CMAS – disponível na Coordenadoria dos Conselhos vinculados.

O gráfico acima confirma, das instituições que estão pleiteando renovação de suas inscrições no Conselho, a área que mais recebe atenção por parte das instituições socioassistenciais no município de Niterói, são em projetos e serviços voltados para o atendimento à crianças e aos adolescentes.

O artigo 20 do capítulo V do regimento interno que trata da Organização e do funcionamento do Conselho, estabelece que o Conselho Municipal de Assistência Social terá as seguintes comissões permanentes: Comissão de Administração do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, Comissão da Criança e Adolescente, Comissão da Pessoa Portadora de Deficiência, Comissão do Idoso e Comissão de Organização, Avaliação e Fiscalização. Também prevê a criação de comissões especiais que deverão ser criadas pelo plenário, composta paritariamente para exame de questões que não sendo da

competência permanente, sejam consideradas relevantes para a política de Assistência Social ou para os objetivos do próprio Conselho.

As comissões permanentes foram constituídas em ambas as gestões que foram analisadas, também foram criadas várias comissões especiais, de acordo com demandas que foram surgindo no decorrer do período de cada gestão, esta questão também será aprofundada no item seguinte.

4.3.

Conselho e o exercício do Controle Social, avanços, retrocessos e desafios

A categoria controle social aqui entendida segundo a concepção advinda da Constituição Federal de 1988, relacionando-se à participação popular na gestão pública, ou seja, é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da política de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação. Refere-se assim, também a possibilidade da população participar da elaboração das políticas públicas e da fiscalização das ações do Estado.

É a partir dessa lógica que pretendemos analisar a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social Niterói CMAS/Niterói quanto ao exercício do controle social frente à Política Pública que delibera. Para tentarmos identificar se as práticas desenvolvidas pelo CMAS-Niterói, encontram-se em consonância com o conjunto da legislação que o regulamenta e com as deliberações das conferências municipais, realizamos uma análise das atas de duas gestões (2008-2010) e (2010-2012), observando quais pautas foram priorizadas, bem como procedemos o levantamento de dados e informações acerca das deliberações de quatro conferências municipais, respectivamente dos anos de 2005, 2007, 2009 e 2011³⁸. Todas as informações tiveram como fonte os arquivos do CMAS local.

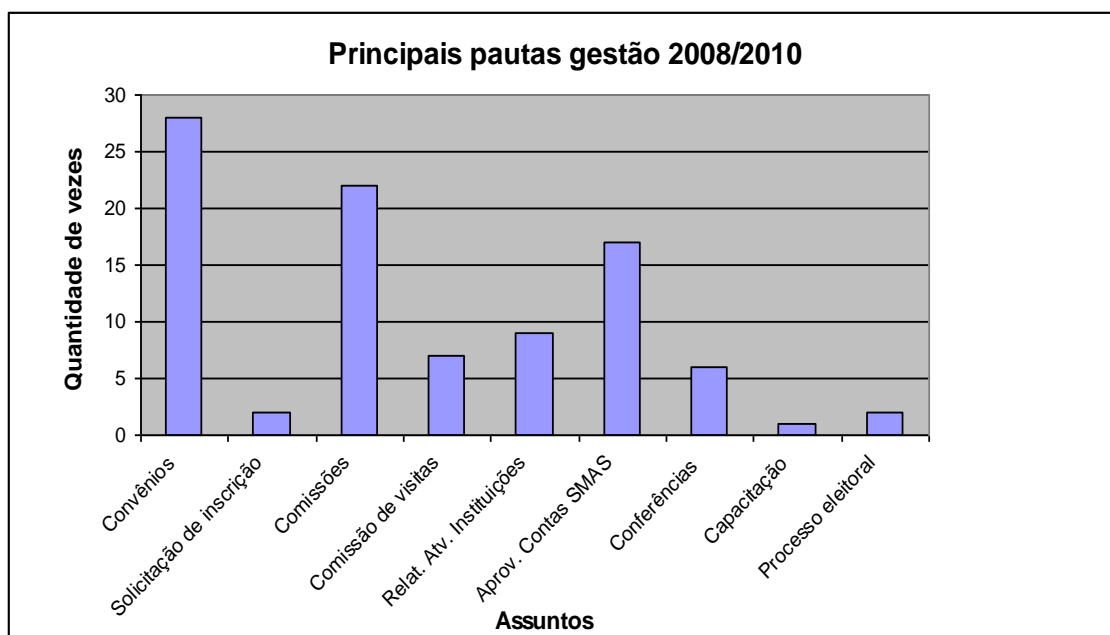
³⁸ A abordagem das conferências municipais dos respectivos anos, estão relacionadas com os períodos anteriores e posteriores de cada gestão, que possibilitaram verificar em que medida o Conselho vinha colocando em discussão as deliberações oriundas das referidas conferências.

Cabe informar que a gestão que compreende o período de janeiro de 2008 a janeiro de 2010, estava sob a presidência de representante da sociedade civil e a que vai de 2010 até início de 2012, o referido cargo era de representação governamental.

Nesta ótica, estamos tratando e buscando analisar uma experiência conselhistas específica, contudo, já existe na literatura um conjunto de estudos voltados à compreensão do atual funcionamento dos Conselhos, que buscam perceber as afinidades e semelhanças, a fim de construir generalizações possíveis entre os Conselhos Gestores de Políticas. Utilizaremos principalmente o estudo de Raichelis (1998) e Tatagiba (2002), para identificar esses traços que também podem permear a realidade do CMAS-Niterói.

Os gráficos abaixo apresentam as principais pautas.

Gráfico 3- Principais pautas da gestão 2008/2010



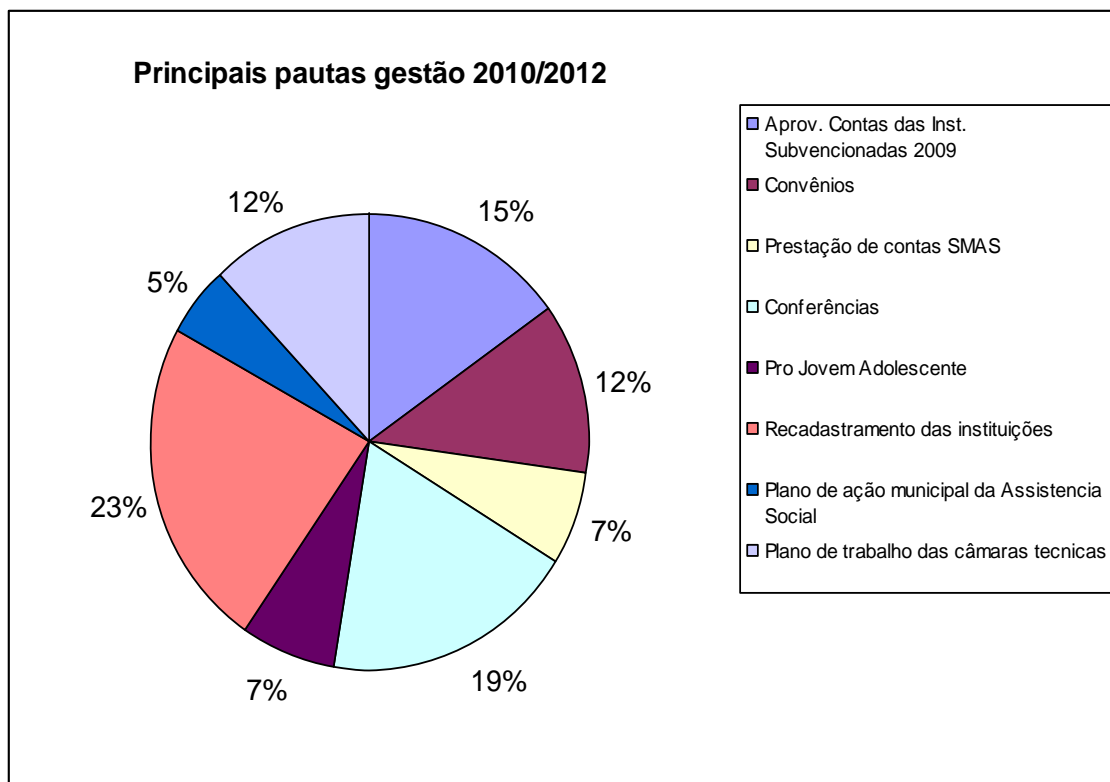
Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da gestão (2008-2010).

Na gestão 2008-2010 houve uma concentração maciça em torno das questões relativas ao processo de convênios/subvenções de 2008 (edital, processo de inscrição, comissão de avaliação de projetos para pareceres, valores a serem repassados, habilitação e assinatura de convênios) e da aprovação das contas da SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social. As comissões aparecem também de forma freqüente, devido a quantidade de vezes que a comissão especial para acompanhamento do edital do convênio teve que

apresentar pareceres, quanto a comissão de visitas às instituições que estavam participando do processo, esta teve a incumbência de visitar todas as entidades que estavam participando do processo para celebrar convênios, necessitando apresentar relatórios. Outros assuntos que consideramos importantes entraram na pauta para discussão, contudo, não de forma tão expressiva a saber: Apreciação da LDO 2009 (Lei das Diretrizes Orçamentárias); Aprovação do plano de ação 2008 (SUAS WEB); Programa Bolsa Família; Ampliação da cobertura da rede socioassistencial; Denúncias; CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, entre outras.

Já na gestão 2010-2012 as pautas foram mais diluídas e abarcaram um leque maior de assuntos, assim distribuídos.

Gráfico 4- Principais pautas da gestão 2010/2012



Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da gestão (2010-2012).

Várias matérias que não aparecem no gráfico foram discutidas por uma ou duas vezes: Apreciação do plano para cofinanciamento do governo do Estado, capacitação de conselheiros, plano de providência CRAS e CREAS, aprovação de relatório de gestão da SMAS, eleição do secretário do CMAS, apreciação dos processos do FMAS, apreciação das compras SMAS, panorama atual da rede sócio assistencial do município após edital 2010, aprovação das

contas do FMAS, projeto de estruturação de serviços para a pessoa com deficiência, apuração de denúncia, pedido de inscrição, emissão de atestado de funcionamento, substituição da presidência, compra de veículos para o Programa Bolsa Família e Emenda Parlamentar.

Um aspecto que chamou bastante atenção foi a questão da criação de câmaras técnicas, constituídas para discutir e acompanhar temáticas específicas, apesar de neste período terem sido criadas várias comissões especiais, além das permanentes, desta forma, achamos necessário apresentá-las em forma de quadro para uma melhor visualização sobre quais assuntos tais comissões estão se debruçando.

Quadro 4 – Comissões

Comissões	Quant. de vezes que entraram na pauta de reuniões ordinárias/extraordinárias.
Comissão do FMAS – Fundo municipal da Assistência Social	07
CASP – Comissão de Avaliação e Seleção de Projetos	03
Comissão especial de monitoramento dos projetos aprovados para o edital 2010	02
Comissões permanentes do Conselho	04
Comissão especial de legislação	01
Comissão especial de acompanhamento ao Programa Bolsa Família	05
Comissão especial sobre programa e serviços de apoio à família no município por entidades que prestam serviços na área da Assistência Social.	02
Comissão de Organização, avaliação e fiscalização.	04
Comissão Especial para o processo de inscrição e atualização das instituições inscritas no CMAS	01

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da gestão (2010-2012).

A partir da observação das pautas foi possível perceber quais as prioridades que uma e outra gestão elegeu. Neste sentido tornou-se importante procedermos uma análise destas pautas, além de outras que não apareceram com tanta expressão, mas que consideramos importante pontuar, observando o que está posto na legislação e o que está proposto nas conferências municipais sobre os assuntos discutidos e deliberados em ambas as gestões. A análise

desses instrumentos permite um primeiro questionamento: afinal a quem cabe o papel de definir as pautas no CMAS de Niterói?

Neste sentido, o seu regimento interno não estabelece quem deverá ser responsável pela a escolha do assunto apenas indicando que fica à cargo do secretário a responsabilidade de prepará-la e organiza-la.

Em Tatagiba (2002), está apontado que são vários os elementos que atuam como inibidores da fala e motivo para exclusão de certos assuntos do espaço de discussão dos Conselhos, principalmente dois aspectos: a definição dos assuntos pertinentes ou relevantes e o controle dos executivos sobre a agenda temática dos conselhos. Que “em muitos casos, o debate e a negociação em torno dos assuntos relevantes têm sido limitados pela imposição unilateral dos interesses temáticos do Estado.”

Na gestão 2008-2010, não foi possível perceber através das atas da referida gestão conflitos ou disputas em torno da definição dos assuntos “pertinentes” ou “relevantes”, apesar de sabermos que o CMAS é um espaço contraditório e de disputa onde a correlação de poder é presente. A construção da pauta era usualmente nesta gestão estabelecida pela presidente, geralmente com a consulta e o aval do representante da pasta da secretaria de Assistência Social. Poucas eram as sugestões de pautas trazidas por conselheiros da sociedade civil e, ao contrário, da parte do governo, basicamente dos representantes da SMAS, sempre foram trazidos assuntos para serem incluídos, grande parte relacionadas à alguma questão “urgente”, que já são apresentadas prontas para, deliberação e aprovação. Nesse ponto podemos citar: aprovação de contas da SMAS; Aprovação de Edital para implementação do Projovem Adolescente; Apreciação da LDO 2009; Emenda parlamentar e aprovação de processo de compra de materiais pela SMAS ou de despesas.

Aqui cabe uma observação, os acetos da SMAS no Conselho, via de regra são assumidos por funcionários da secretaria que possuem cargo de confiança, na maioria das ocasiões são subsecretários(as) ou um coordenador de visibilidade e de confiança do governo. Geralmente, nas gestões governamentais a presidência fica com o próprio secretário(a) da pasta da SMAS. Essa dinâmica reforça uma visão que o conselho só funciona com a existência de determinadas personalidades políticas do governo, do executivo, reforçando uma relação de dependência entre os representantes da sociedade civil e o governo que encaminham e direcionam as ações e decisões.

Uma outra forma de conduzir a escolha das pautas foi estabelecida em boa parte da gestão de 2010-2012, precisamente no início de 2011, a partir do momento em que a presidência foi assumida pela então secretária de Assistência Social, que possuía uma trajetória diferenciada dentro da Secretaria de Assistência Social do Município de Niterói. Isso se destaca por sua posição de técnica (Assistente Social) que fazia parte do quadro de funcionários públicos, inicialmente Assistente Social do CREAS (Centro Especializado da Assistência Social), posteriormente coordenadora deste mesmo serviço, passando em seguida a atuar como subsecretária, enquanto subsecretária assumindo, dentre outras funções, a gestão do CMAS, situação que se manteve até final de 2012. Nesta gestão, a primeira com visibilidade e condução técnica de conhecimento da área, a dinâmica era outra e os conselheiros consultados sobre a existência de alguma pauta que gostariam de incluir. Caso houvesse o plenário já fazia a votação para inclusão ou não da pauta sugerida, também já ficavam acertadas em plenário as pautas para a reunião seguinte. A escolha das pautas passaram a ser mais problematizadas, ou seja, adquiriram uma feição mais democrática, o que consideramos um avanço.

Regularizar a prestação de serviços e disciplinar os procedimentos de repasse de recursos, são responsabilidades do conselho que merecem destaque, principalmente no município de Niterói que possui uma peculiar e histórica forma de prestação de serviços socioassistenciais constituída por instituições privadas, muitas financiadas pelo governo. Essas responsabilidades nas duas gestões pesquisadas, principalmente em 2008-2010, ocuparam grande parte do tempo dos trabalhos do Conselho. Antes de entrarmos na questão dos repasses de recursos para instituições através de subvenções/convênios, abordaremos uma questão anterior e que permite tal repasse que diz respeito à gestão do FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social.

A criação dos fundos nacionais, estaduais e municipais refere-se a uma obrigatoriedade legal, e sua existência configura-se como parte da estratégia de descentralização inaugurada com a constituição de 1988. No estudo empreendido por Tatagiba (2002), a autora afirma que a tentativa dessa estratégia era não somente alavancar o processo de descentralização financeira, mas também implementar mecanismos que fossem capazes de estabelecer uma maior publicização na aplicação dos recursos públicos, tendo em vista que se constitui competência dos conselhos a administração dos fundos. Assim, “por meio dos fundos, e sob o olhar atento da sociedade, dar-se-ia o repasse dos

recursos federais para estados e municípios e destes para as entidades prestadoras de serviço.”(Tatagiba, 2002).

Neste processo, verifica-se a existência de empecilhos para a publicização dos recursos, sendo uma delas a grande resistência do governo em instituir mecanismos mais transparentes e democráticos de financiamento e repasse de recursos. Neste sentido,

As acomodações políticas, as trocas eleitoreiras e a corrupção continuam imperando como matriz que orienta a destinação das verbas públicas, em acordos na maioria dos casos não-publicizáveis. Os fundos, com sua exigência intrínseca da publicização, chocam-se com uma cultura política marcada pela apropriação privada dos bens públicos. (Tatagiba, 2002, p.97)

Raichelis (1998) ao tratar do Fundo Nacional de Assistência Social, e das situações que também se repetem no nível municipal, ressalta a importância da interlocução com outros segmentos como forma de se buscar uma gestão mais transparentes dos recursos públicos. Assim afirma que.

A questão do orçamento é crucial e constitui um dos maiores desafios para o Conselho, que precisa fazer avançar sua interlocução com outras esferas do poder, sobretudo com o legislativo. A criação de mecanismos de articulação política com parlamentares progressistas – que se têm insurgido contra as práticas de “carimbo” das verbas públicas – é uma estratégia política fundamental para enfrentar a cultura política clientelista presente no universo da assistência social. Nesse quadro é primordial a adoção de instrumentos publicizadores, que dêem visibilidade ao debate sobre o fundo público, o que envolve, também, a interlocução sistemática com a esfera judiciária, por meio de uma atuação mais articulada com o ministério público. (ibidem, p.195).

Portanto, faz parte das competências do CMAS estabelecer diretrizes e apreciar os Programas anuais e plurianuais de gestão e desembolso do Fundo Municipal de Assistência Social. No município de Niterói a gestão do Fundo Municipal de Assistência – FMAS, é regulamentada pelo decreto lei nº 7753/98. O art. 5º deste decreto trata dos recursos que serão aplicados após aprovação do conselho. Nesses termos os recursos serão aplicados em financiamento total ou parcial, de programas e projetos de assistência social, desenvolvidos pelos órgãos da Administração Pública Municipal responsáveis pela execução da Política de Assistência ou por órgãos conveniados; pagamento pela prestação de serviços a entidades conveniadas de direito público, privado e filantrópico para execução de programas específicos do setor de assistência social.

O art.6º prevê o repasse de recursos para entidades e organizações de assistência social, devidamente registradas no CMAS, efetivado por intermédio do FMAS/NIT, de acordo com critérios estabelecidos pelo CMAS-Niterói. E de acordo com 2º parágrafo as transferências de recursos para as organizações governamentais e não governamentais de assistência social processar-se-ão mediante convênios, contratos, acordos, ajuste bem como demais procedimentos administrativos cabíveis, obedecendo a legislação vigente e em conformidade com os programas e projetos aprovados pelo CMAS-Niterói.

O conjunto de legislação que prevêem e regulamentam o funcionamento dos conselhos, dentre eles a LOAS, Lei de criação e Regimento interno, assim como, a própria lei do fundo permitem a transferência de recursos públicos para setores privados. No entanto o que pensamos ser de maior importância é verificar como o Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói tem se apropriado dos recursos do fundo para a implementação e execução da Política de Assistência Social do município.

O quadro abaixo demonstra nos respectivos quatro anos, quanto do recurso total do fundo municipal de assistência social do município de Niterói foi repassado para organizações da sociedade civil. Cabe ressaltar que em 2010, apesar de ter sido realizado todo o processo (edital) para celebração dos convênios, não foi possível, o que ocorreu foi a assinatura de um termo aditivo, por motivos que iremos abordar no item seguinte. Cabe informar, que o PPA – Plano Plurianual do ano de 2010, onde consta os valores a serem repassados para os fundos municipais, não foi localizado nas publicações do portal da prefeitura na internet, também não conseguimos localizar em DO - Diário Oficial do município.

Quadro 5- Recursos do FMAS, repassados para as instituições

Total de recursos do FMAS	Ano	Total repassado para as instituições
9.247.000,00	2007	6.407.267,20
9.000.000,00	2008	7.986.140,11
8.900.000,00	2009	4.433.990,40
-	2010	3.516.229,25

Fontes: D.O do município 17/02/2007 - 23/0/2008 - 06/03/2009 e Ata do CMAS 26/05/2010

A subvenção³⁹ enquanto forma de transferência de recursos para entidades filantrópicas é um dispositivo, que estava presente na trajetória que regulava a filantropia desde o império e mesmo após a criação do CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, pouco mudou na permanência dessa categoria de repasse de recursos públicos. Tendo em vista, que na atualidade muitos governos em todos os níveis, continuam se utilizando desta prática para continuar reproduzindo a mesma forma de repasse.

Apesar de contar com uma multiplicidade de instituições e serviços para reprodução de suas ações, o Estado comumente priorizou a estratégia do repasse, acionando o conjunto de organizações privadas e hoje, com a reforma do Estado, essa tendência se acentua radicalmente. Esse comportamento se reproduz na União, e é acompanhado pelos estados e municípios. Observamos que nas duas gestões pesquisadas esse tipo de transferência foi utilizada.

- Gestão (2008-2010)

Como já havíamos sinalizado anteriormente nesta gestão o Conselho ocupou grande parte do seu trabalho em torno da questão dos convênios, sendo a pauta que mais sobressaiu no período. No ano de 2007, o CMAS-Niterói transferiu recursos públicos para 47 instituições, em 2008 para 35, em 2009 foram contempladas 37 entidades, em 2010 apesar de ter sido publicado edital para convênios e as instituições serem selecionadas, não houve assinatura destes contratos, passando a serem utilizados termos aditivos, decorrentes sobretudo por problemas na gestão do fundo a serem abordaremos posteriormente.

Com relação às instituições que receberam os recursos após fazermos uma análise minuciosa dos quatro anos, constatamos que pelo menos nesse período, praticamente todas as instituições se repetem nos respectivos anos, salvo algumas delas. O que podemos observar também é que dentre as instituições que receberam subvenção nesse período várias possuem ou já possuíram acento no Conselho Municipal de Assistência Social e que muitas são instituições que já gozavam de prestígio dentro da área de assistência no Município.

³⁹ A subvenção já aparece desde o período do império, e tinha como órgão responsável pelos repasses dos recursos às instituições a Junta da fazenda Nacional ou Câmara Municipal do Império. (Mestriner,2001).

O campo da assistência social, tradicionalmente marcado por transferências sociais superpostas, faz-se mais do que nunca dessa forma, sem integrar nem avaliar o sentido dessas transferências. Fica explícito que,

A execução dos serviços é um processo coletivo e que poderiam ser otimizados os recursos, pois muitas instituições desenvolvem ações que poderiam ser evitadas e supridas pelas ações de uma outra, e se o Conselho conseguir fazer um monitoramento e fazer com que as instituições se conheçam rompendo uma lógica individualizada das ações. (Conselheiro representante da sociedade civil – Ata nº3 de 24/01/08)

Para se ter idéia da dimensão dessa questão, selecionamos como amostra os convênios de 2009. Nestes existiam 12 instituições desenvolvendo no âmbito da proteção social básica ações sócio-educativas em meio aberto com crianças. No total, 26 instituições desenvolveram ações de proteção social básica, distribuídas entre projetos destinados ao atendimento de crianças, adolescentes, famílias, idosos e inclusão produtiva basicamente para jovens. Ainda demarca-se que 14 entidades desenvolveram projetos que ofereciam serviços dentro da proteção social especial de média e alta complexidade. Os outros anos em que foram realizados convênios também obedeceram a mesma lógica, salvo algumas mudanças que ocorreram a partir do ano de 2010.

Não há em nenhuma ata dessa gestão, registro ou alusão a estudo ou diagnóstico que identifique a necessidade desses serviços, nos territórios abrangidos por tais instituições no município. As escolhas ocorreram através da análise dos projetos apresentados pelas instituições, que faziam parte dos requisitos necessários para celebração do convênio. A análise geralmente era feita pela comissão especial de projetos, que era formada por técnicos da coordenação e por conselheiros. De acordo com um do conselheiro:

Relatou que a escolha das instituições foi muito difícil e estabeleceu-se o critério com base na Política Nacional de Assistência social (PNAS), com vistas nas ações continuadas.” (Conselheiro governamental. Ata de 10 de Janeiro de 2008 – aprova valores dos convênios para 2009).

Já consta em atas de 2008, as discussões em torno das denúncias sobre questionamentos do Ministério Público em relação aos convênios com as instituições da sociedade civil, e por conseguinte com a prestação de contas de várias instituições, relativas a esses contratos. Esses problemas que também se desdobraram em processos junto ao TCE – Tribunal de Contas do Estado,

ganhou notoriedade à partir de uma reportagem publicada pelo jornal O Globo de Niterói e de uma representação feita ao Ministério Público por um representante de uma entidade que pleiteou convênio e não foi contemplada.

A presidente relatou aos Conselheiros a entrevista concedida ao Jornal O Globo no dia 01/02/2008 sobre os convênios. Informou que não teve tempo hábil para comunicar a todos os conselheiros e, portanto convidou a conselheira Carina para que estivesse sociedade civil e governo. Os conselheiros fizeram a leitura de um resumo da entrevista a partir da gravação realizada.” (Ata nº04 de 14 de fevereiro de 2008).

“Em seguida a presidente apresentou outra proposta para apreciação dos Conselheiros, de envio para o Ministério Público de todo o processo de seleção de convênios 2008 (atas e publicações em Diário Oficial). O conselho aprovou. O Conselheiro (da sociedade civil) pede a palavra e relata que acha que os conselheiros deveriam abster-se do voto quando estiver sendo votado algo sobre a instituição que representa e que isso poderia ter sido feito com a votação para os convênios, uma votação nominal com cada conselheiro se abstendo de votar na sua instituição. Informa ainda que no ponto de pauta sobre a aprovação do relatório de atividades da Juventude ele se ausentará da sala e vai se abster de votar. O vice-presidente (representação governamental) solicita a palavra e esclarece que é necessário que o Conselho tenha firmeza em suas decisões e nas aprovações realizadas em plenária. Diz que o conselho não pode ser pautado pela imprensa. Relata que o ideal é que houvesse o concurso publico e uma estrutura construída pelo poder público. A reportagem diz o valor destinado a cada instituição, mas não expõe qual é o serviço que será executado com esses valores. Relata (conselheiro da sociedade civil) que o conteúdo da reportagem coloca em xeque o papel do conselheiro dentro do Conselho, a lisura do processo e de uma maneira mais ampla, o próprio Conselho.. O conselheiro (sociedade civil) expõe que não existe objeção para conselheiros votar e participar do Conselho e concorrer a projetos e o fato é que algumas instituições apresentaram projetos que não concorreram com nenhum outro.” (Ata nº06 de 06/03/2008).

O Ministério Público instaurou no âmbito da Promotoria de Tutela Coletiva um procedimento investigatório a fim de apurar eventual irregularidade na aprovação dos valores para distribuições de recursos a ser firmado com instituições não governamentais através do edital de licitação n.º 001/SMAS/CMAS/PMN – 2008. Os dois principais questionamentos estavam relacionados à concentração do repasse dos recursos de mais de 80% em apenas 07 instituições, sendo que nesse ano 35 instituições estavam aptas ao recebimento de subvenção, o outro era com relação ao fato de que quatro das sete possuíam acento no conselho e uma pertencia à secretária de Assistência Social.

O conteúdo do ofício faz a conclusão de que a soma total dos recursos liberados para convênio totalizam o valor de R\$ 5.527.793,70. Questiona que a soma dos valores citados totalizam R\$ 4.511.663,40 representando um percentual de

81,61% do montante do recurso total. Relata que representa uma centralização de recursos em algumas instituições. Por fim solicita as devidas providências e a anulação do Edital elaborado pelo CMAS. (Ata nº08 de 13/03/2008).

Observamos que nos anos das gestões pesquisadas, foram realizados os contratos para cooperação técnica e financeira em projetos para estruturação da rede de proteção social básica, proteção social especial e fortalecimento da gestão do município de Niterói. Mas também que tais contratos não foram executados conforme o período estabelecido, ou seja, em 12 meses consecutivos, o que foi ocasionado pela demora no repasse do recurso, sendo necessário várias alterações nos planos de trabalho dos projetos. Cabe ressaltar que a partir do momento que a verba é orçada para um determinado fim, o recurso fica retido até que seja assinado os termos de convênio. O Conselho reconhece que essa questão prejudica sobremaneira a execução dos projetos, podendo-se destacar.

O representante do Campus Avançado informa que o termo de convênio assinado, prevendo desembolso em oito meses, já virá defasado, pois até sua publicação já se terá passado pelo menos um mês – então o projeto efetivamente terá sua execução efetivada em sete meses, e que não é possível realizar gasto com data anterior à assinatura do termo. (...) A Presidente insiste no pedido de esclarecimento – institucional e não oficioso – sobre a tramitação dos convênios e no porquê de tanto atraso na efetivação dos convênios. (Ata nº11 de 21/05/2008).

A representante da SMAS esclarece que é importante pelo procedimento que vem se desenvolvendo no âmbito do Governo Municipal, inclusive no TCE - Tribunal de Contas do Estado, além de falar de todos os esforços realizados a partir das matérias dos Jornais. (...) A Secretária Municipal de Assistência chega à reunião, interrompe as discussões e pede para que já seja marcada a próxima reunião extraordinária para que se dê conta da aprovação das contas 2007, e informa que a Procuradoria diz que é condição sem a qual não é possível ocorrer os novos convênios. – Só firmará os convênios novos a partir da aprovação das contas.(...) A Presidente retoma sua preocupação, e a Secretária pede para que se trate de problemas concretos, os serviços continuam em caráter precário, e que a prioridade são para os serviços essenciais; os CRAS funcionaram em sistema de Plantão. E, destaca que muitos passos ainda deverão ser dados. E, retoma a importância da aprovação da Prestação de Contas. (Ata nº11 de 21/05/2008).

No final do ano de 2008, em reunião ampliada realizada pelo Conselho, foi apontado pela técnica da SMAS, que a partir do ano de 2009 boa parte das ações da política de Assistência Social seriam executadas de forma direta, ou seja, pelo poder público. Avaliamos como um significativo avanço tendo em vista como vinha sendo feito a execução dos serviços socioassistenciais no município. Mas também compreendemos que isto decorre dos problemas jurídicos até

então ocasionados e refletidos na vinculação do representante governamental da pasta em processos de longa perpetuação por improbidade administrativa, geradoras de multas altas e limitações das vinculações profissionais e políticas públicas.

Ressalta o conceito de Proteção Social e a família como núcleo central e todos os projetos devem tomar isso como base, os princípios do SUAS. Enfatiza a importância da rede socioassistencial, que é o conjunto integrado de ações de iniciativa públicas e da sociedade que ofertam benefícios, serviços, programas e projetos por base territorializada e por níveis de complexidade. As instituições precisam pensar o que é melhor se são contratos, convênios para que as ações não sofram descontinuidades. PSB – ações para família - CRAS. Esse ano as ações de CRAS não serão objeto de convênio, porque está indicado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que os CRAS são para serem executados pelo poder público e hoje será possível fazer isso diretamente porque houve a realização do concurso público. (Ata nº24 de 06/11/2008).

Contudo, a pressão das entidades é grande, sobretudo daquelas mais antigas e mesmo ocorrendo concurso público em 2008, ainda foi transferido para instituições em 2009 um volume considerável de verbas, ultrapassando mais de quatro milhões de reais (R\$ 4.433.990,40). Para tentar garantir que os projetos apresentados pelas instituições estivessem conforme os parâmetros estabelecidos pela PNAS, para os Convênios de 2009 foi criada uma comissão especial para Análise e seleção de Projetos, que ficaram com a tarefa de emitir pareceres sobre o projetos técnicos de cada instituição.

No entanto, em 2009 novamente o Conselho foi alvo de reportagens que questionavam a seleção de projetos para os convênios neste ano em duas ocasiões, ambas foram publicadas no Caderno Niterói do Jornal “O Globo” uma no dia 29/03/2009 e outra no dia 05/04/2009. Vejamos um trecho da reportagem que tem como título: ONGs: MP e vereadores cobram explicações – Secretária de Assistência Social é chamada a prestar esclarecimentos sobre liberação dos 4,4 milhões, assim publicizada:

A liberação de recursos municipais para ONGs, tema da reportagem publicada pelo BLOBO-Niterói no domingo passado, gerou reações por parte do Ministério Público estadual e na Câmara dos Vereadores. O promotor Cláudio Henrique da Cruz Viana, da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva, convocou a Secretária municipal de Assistência Social, Eva Ramos, para uma reunião realizada na quinta-feira. Durante o encontro, pediu esclarecimento sobre a aprovação de 4,4 milhões para 37 instituições. Embora a secretária tenha admitido, na semana passada, não ter certeza da eficiência e da qualidade dos projetos executados, a prefeitura publicou no Diário Oficial no mês passado a aprovação para repasse de 4,4 milhões a 37 ONGs. Destas 11 figuram em processos no Tribunal de Contas do Estado (TCE) que analisam a

documentação e a legalidade de convênios fechados em anos anteriores. (Niterói – O Globo, em 05 de Abril de 2009).

Diante destas acusações o Conselho se defende.

A respeito da reportagem publicada no ultimo domingo, o Conselho Municipal de Assistência Social (órgão responsável pela seleção das ONGs contempladas) explicou que a escolha das entidades cumpre todas as exigências da legislação e que o fato de membros dessas ONGs integrarem o CMAS não caracteriza qualquer irregularidade, já que nenhum deles é remunerado. (Niterói – O Globo, em 05 de Abril de 2009).

Tais questionamentos causaram bastante preocupações no espaço do Conselho e trouxeram vários questionamentos para a Secretaria de Assistência Social que entendeu a necessidade de ampla discussão sobre o assunto. A reunião ordinária do dia 01 de Abril de 2009, foi realizada basicamente para tratar dessa questão, o que acabou trazendo repercussões para a própria dinâmica dos repasses nos anos seguintes.

Jaqueline pergunta se as ações que a SMAS vai executar diretamente são as ações que houve desistência por parte das instituições. Tânia responde que não. O que acontece é que em algumas ações por causa do orçamento do ano passado e em função de diversos questionamentos do Tribunal de Contas e do Concurso Público, passaram a ser execução direta para CRAS e CREAS. Essas instituições faziam a administração do CRAS, mas para esse ano isso não vai existir. Vão continuar ocorrendo as ações complementares. (Ata nº10 de 29/05/2009).

- Gestão (2010-2011)

Apesar de nesta gestão a questão dos convênios ainda serem uma pauta bastante discutida, ou seja, no ano de 2010 já se inicia dentro de uma perspectivas de Conselho com outro movimento, muito impulsionado pelos representantes da SMAS e em virtude dos muitos questionamentos sobre a transferência de verbas públicas para ONGs. Em 2010 apesar de ter ocorrido todo o processo de seleção para celebração de convênios com as instituições da sociedade civil, houve uma demora muito grande na assinatura, gerada principalmente pela insegurança da procuradoria do município em efetivar tais contratos, o que acabou impossibilitando a execução dos mesmos, ou seja, não era mais viável assinar convênios, pois não existia prazo para execução dos

projetos, ocorrendo assinatura de um termo aditivo, com diminuição dos valores e devidas adequações nos planos de trabalho e de desembolso.

Além disso, houve uma diminuição significativa no valor destinado para subvenções, tendo em vista que desde 2009 vários serviços socioassistenciais estavam sendo executado de forma direta. Sobre essa diminuição houveram bastante questionamentos por parte de representantes de instituições da sociedade civil, explícitos atas e passagens do debate:

A Presidente franqueou a palavra aos convidados, e fazendo uso da palavra, o Sr. Henrique representante do CEJOP questiona sobre a verba de subvenção social destinada aos dois projetos apresentados pela sua entidade, pois considerando a meta de ampliação no número de atendimentos de 110 (cento e dez) para 200 (famílias), seria inviável a manutenção da qualidade dos atendimentos prestados pelo CEJOP. O Sr. Henrique solicita que os valores destinados aos projetos sejam maiores, para evitar a suspensão dos mesmos. A conselheira Tânia Mara responde que, considerando o enquadramento dos projetos apresentados no Edital nº 001/SMAS/CMAS/PMN – 2010, havia um orçamento destinado a projetos de mesma tipificação e que, portanto, os recursos desses pisos deveriam ser divididos entre as entidades. A Secretária de Assistência Social, Sra. Kátia Paiva, acrescenta que desde março de 2010, os projetos apresentados pela entidade estão em execução sem a verba de subvenção social, e que este recurso vem para auxiliar na melhoria do atendimento dos projetos e não para custeá-los. A Sra. Kátia Paiva lembra que na assinatura do termo de subvenção social, serão exigidos o atendimento das metas propostas pela Entidade em seu plano de trabalho, e que a Secretaria possui um orçamento para as subvenções e que não há como expandi-lo. (Ata nº.16 de 02/06/2010)

Fazendo uso da palavra, a Sra. Sonia, representante da entidade CRESCER, alega que com menos recursos não será possível potencializar o atendimento do projeto apresentado e ainda que, a verba destinada pela Secretaria ao projeto apresentado era menor que no ano anterior, solicita portanto a diminuição no número de atendimentos previstos, porém a Sra. Kátia Paiva repetiu que dentro do enquadramento dos projetos apresentados havia um determinado piso que foi dividido entre projetos de mesma tipificação e que a Secretaria de Assistência Social não aceitaria a diminuição da meta proposta nem da diminuição da qualidade do atendimento aos usuários pois o projeto está sendo executado hoje sem esta verba municipal. (Ata nº.16 de 02/06/2010)

Fazendo uso da palavra, a Sra. Jerusa, representante da entidade IDE, alega que o projeto elaborado para o Edital tinha um orçamento maior e que terá dificuldades na manutenção da qualidade e na quantidade de atendimentos dos seus projetos. Posteriormente, o Sr. Ernani, representante do Camp-Icaraí coloca que quando soube da redução dos valores destinados ao seu projeto, que pensou em desistir da subvenção municipal mas que foi demovido desta idéia, mas alegou que não existiam bases técnicas para a avaliação dos projetos e que os projetos não deveriam durar doze meses. (Ata nº.16 de 02/06/2010)

Uma mudança significativa foi que nos termos aditivos de 2010 ficou estabelecido que as instituições conveniadas deveriam destinar 60% do total de seus atendimentos para usuários referenciados nos CRAS. Esse critério também estava presente como obrigatório no edital para convênios de 2011, sendo realizado através de ficha de referência e contra-referência no momento de atendimento com os usuários.

A conselheira Angélica também tirou dúvidas acerca do percentual de 60% de usuários referenciados dos CRAS para as instituições,(...)Tais questionamentos foram respondidos pela Sra. Dianne Arrais que explanou sobre a inclusão de adoção de novos instrumentais com a ficha de referência e contra-referência dos usuários da rede(...). (Ata nº09 de 09/05/2011)

Se por um lado podemos avaliar que tal critério estabelece uma relação do usuário atendido na instituição com o equipamento público e assim criar uma referência (algo que não vinha sendo exigido em outros editais), também podemos inferir que tal procedimento poderia gerar dificuldades para o usuário, tendo em vista que ao ser atendido no CRAS, ou em outro equipamento da Secretária de Assistência, a necessidade de sua demanda seria satisfeita não naquele espaço, mas no espaço da instituição que geralmente se encontra em outro território, o que poderia gerar um entendimento por parte do usuário de que aquele equipamento público seria um órgão que estava restrito a realizar encaminhamentos.

Em 2011 não foi possível a realização de convênios, devido aos processos de editais anteriores ainda estarem sendo analisados pelo TCE e também ainda estarem sendo questionados quanto à sua efetividade pelo Ministério Público, sendo inclusive criadas várias comissões especiais para dar respostas a tais questionamentos. Como exemplo, podemos citar a comissão especial de Monitoramento e avaliação social, sobre os programas e serviços de apoio à família, tal discussão consta na Ata nº.25 de 15/09/2010, onde o MP questiona a funcionalidade do CRAS e CREAS e sobre o Programa e serviços de apoio à família no município realizado por entidades não governamentais.

Sobre o Edital de subvenção a conselheira Sra. Angélica Gonçalves Santos informa que devido às apurações de irregularidades feitas pelo TCE e notificadas à PGM, como também, as penalidades que os gestores públicos e entidades sofreram, não há tempo hábil para publicação da Subvenção Social para o ano de 2011, sugerindo que os projetos sociais das subvenções sejam reprogramados para ano de 2012, que o mesmo seja publicado este ano, com base legal, para não haver conflitos legais junto ao TCE e MP, não deixando as

instituições vulneráveis as ações penais, como vem acontecendo, Ainda sobre as subvenções sociais, a Conselheira Sra. Elizabeth Inácio fala sobre sua preocupação com as Instituições que realizam atendimento potencializado pela subvenção e que continuam a atender a sua clientela mesmo sem a contrapartida do governo. (Ata nº27 de 05/10/2011).

Sendo assim, a partir de 2011, a Política de Assistência Social do Município passa a ser gerida em sua totalidade pelo poder público. O Conselho passa então a discutir questões importantes para o fortalecimento da política, como a situação dos equipamentos, principalmente dos CRAS, que de acordo com disposto na seguinte ata ainda necessitam serem reorganizados. Em decorrência dessa questão o Conselho aprovou o Plano de providencias com vistas à adequações dos equipamentos socioassistenciais.

A Presidente Sra. Dianne Arrais informou que se reuniu com Sr. José Rodolfo da Silveira, Coordenador Técnico da Proteção Social Básica para analisar a situação dos **CRAS** no município, após ampla análise, concluíram que o número de **CRAS** é insuficiente para atender o número de usuários, assim como medida emergencial foi deciso que os usuários serão atendidos nos CRAS, independente da região. O Conselheiro Carlos Márcio questionou sobre a situação do CRAS Região Oceânica que não estava adequado quando foi feita a visita da Comissão de Organização, Avaliação e Fiscalização, e assim, o referido Conselheiro sugeriu que deveria ser reavaliado. A Presidente Sra. Dianne Arrais informou que a Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS já realizou obras em todos os CRAS com vistas a adequar o espaço físico para realização dos atendimentos. Acrescentou que já foram realizadas visitas nas Secretarias Regionais do Barreto e Rio do Ouro, com vistas a implantar CRAS nestas localidades, processo este já autorizado pelo Senhor Prefeito. Presidente informou ainda que atualmente, a quantidade de dezoito CRAS seria o número adequado para absorver a demanda” (Ata nº07 de 13/04/2011).

(...)a Presidente apresentou o plano de providência, preenchido pelo Coordenador Técnico de Proteção Básica Sr. José Rodolfo Silveira pela coordenação de Proteção Especial, Sra. Natália, e pediu para que os Conselheiros apreciassem o referente plano. A Presidente Sra. Dianne Arrais encaminhou a proposta da aprovação do plano de providências. A plenária aprovou o plano. (Ata nº17 de 06/07/2011).

Também realizaram discussões relativas aos serviços prestados ao atendimento a idosos no município, retomando as articulações com a Coordenação do Programa Bolsa Família, que estava sob ingerência direta do gabinete do prefeito, o que na visão dos conselheiros da comissão de acompanhamento do PBF vinha provocando uma desarticulação entre o programa e a instância de controle social. Também deliberam e aprovaram a realização de diagnóstico socioterritorial para conhecimento das demandas do

município. Mais um ponto de debate e influencia importante diz respeito ao senso SUAS, que deverá ser anexado e preenchido por todas as instituições cadastradas no CMAS o que vem ocorrendo de forma débil e fragilizada.

Na reunião, clarifica-se os personagens integrantes da Comissão do Bolsa. O conselheiro Queiroz demarca a grande responsabilidade dos membros que compõem o SMAS que, a todo momento, são cobrados pelos órgãos públicos. Sendo assim, o distanciamento do Programa do CMAS, implica na fragilização dos mecanismos de transparência e Controle Social. (...)A presidente do Conselho demarca que, após assumir a presidência do Conselho, percebeu que os processos de aprovação de contas do Programa, chegaram a este CMAS de forma intempestiva, tendo em vista que não existia a interlocução objetiva do Programa com os órgãos da política de assistência. (Ata nº30 de 09/11/2011).

Processo nº. 90/0287/11 – Incentivo Estadual de Gestão aos Municípios – Plano de Ação, referente ao termo de contrato entre o município de Niterói, tendo como gestora a Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS e a Fundação de Empreendimentos, Pesquisa e Desenvolvimento Institucional Científico e Tecnológico do Rio de Janeiro – FEMPTEC, visando a execução do Plano de Ação do Incentivo Estadual de Gestão aos Municípios, (...)A Sra. Tânia Mara informou que o processo, refere-se a um contrato pactuado fundo a fundo para a realização de diagnóstico socioterritorial, mapeando a demanda de atendimento socioassistencial, e os resultados esperados são mapear a área de vulnerabilidade e verificar a ocorrência de situações de pobreza extrema, reestruturar a divisão socioterritorial dos CRAS, qualificar a expansão da rede socioassistencial, implementar o monitoramento da rede. Prosseguindo, os Conselheiros analisaram o referido processo e constataram a necessidade de conhecimento da demanda e aprovaram o referido processo. (Ata nº23 de 31/08/2011).

Ademais, ao passo que o Conselho avança nas discussões e deliberações de assuntos relevantes para a Política Pública de Assistência Social, depara-se com uma séria dificuldade no que diz respeito aos profissionais que formavam as equipes que compõem os equipamentos públicos da Assistência Social, decorrente da grande defasagem do concurso de 2008, onde grande parte dos profissionais desistiram do referido concurso. Consequentemente restou à SMAS lançar mão de forma emergencial de contratos temporários de trabalho, que em nosso entendimento prejudicam sobremaneira a continuidade do trabalho.

A presidente informou que foi feito um levantamento junto ao SMAS, e o resultado foi que a quantidade de concursados eram de 403 em 2008, e só 172 permanecem no quadro de pessoal, uma redução de mais de 57%. A seguir a Presidente informou que foram enviados dois processos ao Prefeito, onde é solicitada em um: a abertura de um novo concurso público e em outro a contratação de pessoal em caráter emergencial com base no decreto do próprio prefeito. (Ata nº5 de 06/04/2011)

Outra pauta que teve bastante destaque foram relativas aos trabalhos desenvolvidos pelas comissões, tanto as permanentes como as especiais. Contudo, percebemos no período pesquisado inúmeras dificuldades para o desenvolvimento e andamento de tais comissões, ocasionadas principalmente pela sobrecarga dos conselheiros que terminam por participar de várias comissões em um mesmo pleito, ficando bem evidentes nos trechos das atas abaixo.

A seguir, a Presidente Daniele propondo inversão de pauta e com aprovação do Conselho, passou para o item número cinco, no qual seriam apresentados os resultados das reuniões das Comissões permanentes e especiais que seriam realizados antes desta reunião ordinária do CMAS, porém essas reuniões não aconteceram pela falta de quorum (...).”(Ata nº.16 de 02/06/2010)

“Nesse item a presidente informa que o Ministério Público está requisitando informações ao CMAS a cerca da funcionalidade dos CRAS E CREAS no município e lê o ofício. Após discussão sobre o assunto, a plenária deliberou que a Comissão de monitoramento, possa também estar acompanhando para trazer para a próxima reunião ordinária.” (Ata nº.25 de 15/09/2010).

“A Conselheira da Secretaria Municipal de Saúde, Srª. Erotildes expõe suas dificuldades para atender as demandas deste Conselho e, por isso, solicitou a sua chefia imediata seu desligamento do CMAS.” (Ata nº27 de 05/10/2011).

Desta questão decorre outra de suma importância para o controle social que está relacionada com a fiscalização e monitoramento da política, merecendo nossa abordagem e atenção.

De acordo com a lei de criação do CMAS, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social, prestados à população por órgãos e entidades públicas, filantrópicas e privadas, a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais resultantes dos respectivos projetos são competências por excelência do Conselho. Via de regra esse trabalho é realizado pelas comissões, que subsidiam o plenário com informações e pareceres para que este delibere sobre determinada matéria, “a Presidente convidou a Comissão do FMAS a apresentar o parecer sobre o Projeto do CREAS e, após alguns esclarecimentos, foi aprovado pelo CMAS, que deverá acompanhar a execução do mesmo”. (Ata nº.23 de 04/08/2010).

Percebemos muitos entraves para que esta competência do Conselho seja realizada, seja por questões de ordem técnicas ou de estrutura operacional. Existiam mais de 180 instituições cadastradas no CMAS até o término de nossa pesquisa, situação que dificulta a ação do Conselho, se partimos do princípio

que todas devem ser fiscalizadas. A pesquisa apontou que a comissão responsável pela fiscalização e monitoramento, geralmente visitava a instituição por ocasião do pedido de inscrição no Conselho ou quando a instituição participava do edital para convênio, por ser necessária a elaboração de parecer da comissão como critério obrigatório a ser cumprido.

Com relação à fiscalização e monitoramento dos serviços socioassistenciais prestados pela via pública, o Conselho no período pesquisado visitou e construiu parecer à partir de uma solicitação de demanda específica, como ocorreu quando o Ministério Público questionou a funcionalidade de alguns equipamentos como o CRAS e CREAS. Ou seja, não foi identificado um planejamento prévio ou uma agenda para dar conta de tal questão.

Sinalizamos acima que um dos aspectos que dificulta a fiscalização e o monitoramento da política está relacionado à falta de estrutura operacional. A responsabilidade de prover recursos humanos (técnicos e administrativos), materiais e financeiros, suficientes ao desempenho de suas atividades, nos termos da Lei Orçamentária é do poder executivo, conforme a lei de criação e o regimento interno do Conselho, cabendo nesse sentido ao Conselho pressionar tal poder para o fornecimento de tal estrutura. A ausência dessa estrutura, compromete sobremaneira a ação do Conselho nos espaços das instituições, tanto no aspecto da fiscalização e monitoramento propriamente ditos, bem como, a aproximação deste órgão com os prestadores de serviços. Os trechos das atas a seguir são bastante emblemáticos sobre esta questão.

A Conselheira (sociedade civil) expôs a dificuldade enfrentada pela Comissão, pois não conseguiu agendar o carro da Secretaria para as duas últimas visitas agendadas. Por razão da dificuldade de transporte os conselheiros da Comissão decidiram realizar visitas mais próximas e fazê-las de ônibus.

“Foi passado ao ponto de pauta sobre as instituições que solicitaram inscrição, foi solicitado que este ponto seja subtraído da pauta pois houve desencontros entre a Comissão de Visita além de problemas com o carro da Secretaria de Assistência, não sendo possível a realização da visita. Este assunto então ficou de ser retomado na próxima reunião.” (Ata nº17 de 07/08/2008).

Contudo existe um outro aspecto que pode provocar entraves para a efetiva deliberação, acompanhamento e fiscalização dos serviços socioassistenciais e da política de Assistência Social como um todo, que reside no aspecto técnico e sobretudo político dos conselheiros em dominar certas

matérias e demonstrarem-se qualificados para o debate e a luta política coletiva e não individualizada.

Em vários momentos houve nas reuniões do conselho o reconhecimento de seus membros acerca da necessidade de capacitação em virtude de alguns assuntos sobre os quais muitos conselheiros se disseram fragilizados e despreparados para deliberar e aprovar.

A reunião teve início com uma solicitação de inversão da pauta para o Conselho apreciar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) com as prioridades e metas para o ano de 2009. Foi disponibilizada para cada Conselheiro uma cópia da LDO referente ao Fundo Municipal de Assistência Social e uma cópia do Plano Plurianual (PPA). Diante do material recebido enviado pela Secretaria Municipal de Assistência Social os conselheiros iniciaram a análise dos documentos de onde surgiram muitos questionamentos.(...) Os conselheiros analisaram que seriam necessários maiores esclarecimentos sobre os valores, as metas físicas constantes do PPA, para assim ter condições de apreciar o referido documento. (...)Foi deliberado que o Conselho não iria apreciar o relatório nesta reunião, pois seriam necessários esclarecimentos sobre alguns itens. Ficou de ser convidada uma técnica da SMAS, para esclarecimentos sobre o PPA. Foi proposto ainda que haja uma formação continuada para os conselheiros sobre orçamento. (Ata de 14 de fevereiro de 2008)

No estudo de Tatagiba (2002), ela sinaliza contribuições sobre as demandas das representações populares que ocupam cargos de, conselheiros enfatizando que:

A mais importante delas é o reconhecimento unânime da falta de capacidade dos conselheiros, tanto governamentais quanto não-governamentais, para uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos. Esse reconhecimento caminha junto com a defesa de programa de capacitação e com debate sobre o conteúdo desses programas. Tatagiba (2002, p.69).

Questão que se reproduz no CMAS-Niterói.

Diante de vários questionamentos, a Conselheira Arlette propôs uma capacitação interna e urgente para os conselheiros, em relação a LOAS-PNAS-NOB/SUAS, Tipificação de Serviços e Financiamento. A proposta foi do agrado de todos e, por solicitação da Conselheira Jerusa, presente na reunião, ser essa capacitação ampliada a todos os Conselhos. (Ata nº.23 de 04/08/2010).

Em várias atas constam aprovações de contas de instituições que prestaram serviços, contudo era basicamente levado em consideração a

avaliação financeira, questão que a maioria dos conselheiros não dominam, conforme trecho da ata.

Assim, o representante da área financeira da SMAS passa a expor o conteúdo do Relatório Anual de Gestão 2007 - Fundo Municipal de Assistência Social e detalhar as peças orçamentárias que compõe o Relatório. (...) A presidente informa que o conselho não tem capacidade técnica para fazer uma análise minuciosa, assim, pede que o representante da CMAS dê continuidade a sua explanação com destaque para os pontos que possam gerar dúvidas – e informa que todos os documentos terão cópias a serem arquivadas no CMAS; a Presidente interrompe a fala do representante da SMAS para colocar a necessidade de uma capacitação para os conselheiros especificamente nessa área.

Ainda conforme Tatagiba (2002), a problemática da ausência de capacitação afeta de forma distinta os diferentes sujeitos que compõem o conselho.

Se o acesso às informações e o próprio conhecimento quanto ao funcionamento da máquina administrativa colocam os conselheiros governamentais em vantagem em relação aos representantes da sociedade civil, entre esses últimos, as diferentes capacidades também oferecem obstáculos à igualdade de participação nos processos deliberativos. Tatagiba (2002, p.70)

Podemos notar tal questão no trecho da ata onde conselheiros da sociedade civil reconhecem limitações e demandam suporte de formação, fazendo a seguinte colocação.

A Conselheira Sra. Maria Felisberta sugeriu que o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS deveria fazer uma capacitação em legislação, para que assim possa avaliar e apreciar melhor as prestações de contas da SMAS. O Conselheiro Sr. Carlos Márcio, pediu para que constasse em ata que o mesmo considera que o CMAS, não está apto de analisar prestações de contas, e assim é necessário que o CMAS conte com uma assessoria contábil para analisar e avaliar prestações de contas, auxiliando assim o CMAS. (Ata nº07 de 20/04/2011).

No item da resolução 237 do CNAS, que trata do desempenho dos conselheiros e das conselheiras, o artigo 12 traz em seus incisos vários aspectos que os conselheiros devem observar para um bom desempenho do Conselho: entre eles vários relacionados à importância da capacidade técnica e conhecimento de vários assuntos.

Art. 21. Para o bom desempenho do Conselho, é fundamental que os/as conselheiros/as:

- I. sejam assíduos às reuniões;
- II. participem ativamente das atividades do Conselho;
- III. colaborem no aprofundamento das discussões para auxiliar nas decisões do Colegiado;
- IV. divulguem as discussões e as decisões do Conselho nas instituições que representam e em outros espaços;
- V. contribuam com experiências de seus respectivos segmentos, com vistas ao fortalecimento da Assistência Social;
- VI. mantenham-se atualizados em assuntos referentes à área de assistência social, indicadores sócio-econômicos do País, políticas públicas, orçamento, financiamento, demandas da sociedade, considerando as especificidades de cada região do País;
- VII. colaborem com o Conselho no exercício do controle social;
- VIII. atuem, articuladamente, com o seu suplente e em sintonia com a sua entidade;
- IX. desenvolvam habilidades de negociação e prática de gestão intergovernamental;
- X. estudem e conheçam a legislação da Política de Assistência Social;
- XI. aprofundem o conhecimento e o acesso a informações referentes à conjuntura nacional e internacional relativa à política social;
- XII. mantenham-se atualizados a respeito do custo real dos serviços e programas de assistência social e dos indicadores sócioeconômicos da população, que demandam esses serviços, para então argumentar, adequadamente, as questões de orçamento e co-financiamento;
- XIII. busquem aprimorar o conhecimento in loco da rede pública e privada prestadora de serviços sócio-assistenciais;
- XIV. mantenham-se atualizados sobre o fenômeno da exclusão social, sua origem estrutural e nacional, para poderem contribuir com a construção da cidadania e no combate à pobreza e à desigualdade social;
- XV. acompanhem, permanentemente, as atividades desenvolvidas pelas entidades e organizações de assistência social, para assegurar a qualidade dos serviços oferecidos aos beneficiários das ações de assistência social.”

Não estamos aqui tratando a dimensão técnica como mais importante, tampouco desvinculada de outras dimensões fundamentais. Dessa forma, concordamos com Raichelis (2006), quando coloca que nos últimos anos vem acontecendo grandes investimentos na capacitação de conselheiros, que tem ocorrido por meios variados como: cursos, oficinas, escolas e outras modalidades de formação. Contudo, é necessário avaliar e socializar os resultados desse amplo movimento, o que ainda está restrito.

Um dos grandes desafios tem sido a implementação de projetos de capacitação que sejam continuados e que trabalhem articuladamente as dimensões técnicas, política e ética requeridas no exercício da participação em espaços públicos, nos quais forças conservadoras atuam fortemente no sentido da manipulação e cooptação política. (Raichelis, 2006, p.114)

Nas atas do período pesquisado, localizamos apenas uma capacitação específica para conselheiros, em 2010, a referida capacitação foi oferecida pelo o MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e combate à fome, para agentes públicos de controle social da Política de Assistência Social e Programa Bolsa Família, contudo, foram contemplados apenas dois conselheiros do CMAS-Niterói, um governamental e outro da sociedade civil e uma Assistente Social da equipe técnica.

Nos propomos neste estudo também apontar se o Conselho vinha desenvolvendo suas discussões tomando como base as deliberações das conferências municipais de Assistência Social e, para tal, nos remetemos ao levantamento das deliberações das conferências de 2005, 2007, 2009 e 2011. Neste conjunto observamos que muito pouco do que foi deliberado, foi colocado em pauta pelo Conselho ou em prática pelo governo. Seria impossível neste estudo abordar todas as deliberações das referidas conferências, as mesmas constarão na íntegra nos anexos deste trabalho, mas por outro lado, consideramos importante apontar algumas deliberações e, no caso, as que mais se repetiram e as que consideramos extremamente relevantes, sendo elas;

- Garantir uma política de formação continuada para conselheiros, gestores, profissionais, entidades prestadoras de serviço, usuários, lideranças comunitárias, parlamentares, entre outras. De forma a priorizar essa formação aos usuários, levando em conta suas especificidades. (Prioridade)
- Estabelecimento do plano municipal de capacitação dos profissionais e educação permanente conforme a NOB-RH;
- Criação de instrumentos (sites, materiais gráficos, reuniões) para a socialização do financiamento da política municipal de assistência social;
- Retorno da gestão do Programa Bolsa Família para a SMAS com maior integração do PBF com as políticas públicas de educação e saúde do município de Niterói, garantindo o cumprimento das condicionalidades do programa;
- Garantir a qualidade e a participação de usuários conselheiros, trabalhadores do SUAS e entidades na elaboração e acompanhamento da execução do Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, como forma de garantir que as deliberações das conferências de Assistência Social nas três esferas de

governo sejam contemplada, e possibilitando o encontro entre os conselheiros ligados à Assistência Social;

Pelo rápido esboço e pelo que foi apresentado nas pautas é possível visualizar que o Conselho ainda não prioriza o que vem sendo discutido e deliberado no fórum máximo da política de Assistência Social, ou seja, nas suas conferências municipais.

A partir do levantamento dos dados que nos possibilitaram perceber a forma como a Política de Assistência Social vinha sendo executada nestes anos no município, nos permitiram refletir e construir algumas considerações.

Podemos inferir que ao transferir em alguns anos quase que a totalidade dos recursos do fundo para instituições da sociedade civil desenvolverem os serviços socioassistenciais, essa dinâmica não caracteriza complementação da rede socioassistencial, objetivo da subvenção. Contudo, indica uma execução quase total dos serviços. Decorrendo daí sérias questões para a afirmação da política pública de assistência social enquanto um direito.

Inicialmente, os serviços foram executados por meio de projetos com início, meio e fim. Em várias atas foram confirmadas que os projetos conveniados nunca foram executados de forma consecutiva, devido à reincidentes demora na assinatura dos contratos, ou seja, em várias ocasiões foram cessadas a oferta dos serviços, ou no mínimo as instituições diminuam o numero de atendimentos, quando não estavam recebendo o recurso proveniente do convênio com a prefeitura. Essa dinâmica descaracteriza o significado de uma política pública que tem como principal característica a oferta perene dos serviços, ou seja, uma política pública deve garantir um direito permanente a quem dela necessitar.

Posteriormente, várias instituições desenvolviam o mesmo tipo de serviço, as ações eram fragmentadas e muitas vezes sobreposta, os usuários satisfaziam suas necessidades por determinado tempo no espaço de determinada instituição, sem haver uma interlocução com o equipamento publico do território. Tal situação pode ser impeditivo para que os usuários reconheçam o CRAS, o CREAS e os demais equipamentos e programas públicos da assistência social com um local de referência da política.

Na seqüência torna-se possível destacar que na forma, como eram feitos os repasses para muitas instituições, as ações eram pulverizadas, o Conselho terminava por não possuir “pernas” para fiscalizar as ações desenvolvidas dentro

dos projetos subvencionados, seja por questões de estrutura ou por questões técnicas, principalmente no momento de aprovar as contas das instituições que o próprio conselho aprovou para receberem recursos, pois geralmente o que era avaliado era a questão financeira.

Ademais, o Conselho apresentou no período muitas dificuldades para tratar de assuntos relevantes para a política e para a realização do controle social como, por exemplo, não houve em nenhuma ata, alusão aos ganhos sociais dos usuários dos serviços. Os relatórios de gestão da SMAS, onde constam as questões relativas aos atendimentos, tanto da rede subvencionada, quanto dos serviços executados de forma direta, sempre privilegiaram o aspecto quantitativo. A maioria do tempo e da energia do Conselho foram utilizados para aprovação de questões burocráticas. Muitas questões importantes para que o Conselho garanta o cumprimento do que está preconizado no conjunto da legislação que o regem, não foram trabalhadas como, por exemplo, a mudança em sua lei de criação e do seu regimento interno que encontram-se defasados em relação à atual resolução do 237 do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) que trazem as novas diretrizes para estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.

Desde a realização da I Conferência Municipal de Assistência Social em agosto de 1997, onde havia uma expectativa de mudança no perfil da assistência social no município, decorridos 16 anos, a pesquisa demonstra que pouco se avançou na perspectiva da construção de uma política verdadeiramente pública.

Entre os avanços, podemos citar o empenho, por parte do Conselho, de imprimir critérios legais e mais rígidos para o repasse de recursos públicos para organizações da sociedade civil. O melhor exemplo desse esforço, é que o Conselho em 2006 lançou o primeiro edital para regulamentar em 2007 as “normas para cooperação técnica e financeira em projetos para estruturação da rede de proteção social básica, proteção social especial e fortalecimento da gestão do município de Niterói”. Devemos considerar um avanço, tendo em vista a preocupação do Conselho com relação à transparência e a publicização do processo para o conveniamento das instituições que pleiteiam recursos públicos. Poderíamos citar como outro avanço importante a realização do concurso público.

Contudo, nesse mesmo aspecto consideramos um retrocesso, quando o Conselho mesmo existindo os equipamentos públicos da política e os recursos humanos, ainda aprovou repasse de recursos públicos para entidades privadas, perdendo a oportunidade de discutir assuntos pertinentes e relevantes no sentido de garantir que o município de fato ofereça serviços de qualidade aos usuários da Política Pública de Assistência Social. Este processo, acabou por transparecer que o Conselho continua repetindo a mesma prática que tem marcado a assistência social desde os seus primórdios com relação ao repasse de recursos às instituições filantrópicas.

Neste sentido, podemos concluir que o financiamento público de serviços privados é um grande impasse da política de assistência social, que, no município de Niterói, isto é ainda mais complexo. Há, portanto alguns desafios para que o conselho funcione democraticamente. Uma das questões que verificamos na pesquisa foi o conselho restrito ao papel de exercer meramente sua dimensão formal, ou seja, de uma exigência legal e não como uma instância que fortaleça a política de Assistência social. Nesse caso isso reforça o mito da assistência que Mota(2000) argumenta em suas análises e a questão da refilantropização na área da Assistência social que (Yabesck, 2000) também vem chamando a atenção.

Sendo assim, um dos princípios para o fortalecimento da democracia é “o controle democrático”, ou seja, é a ampliação da participação nas decisões públicas, que pode se dar, no caso da assistência social, através dos seus Conselhos desde que de fato exerçam seu papel de instrumento com força legal e legítima de controle social democrático, tanto das ações do Estado, como das práticas das instituições da sociedade civil.

5

Considerações Finais

Através da articulação de aspectos teóricos e empíricos, a investigação empreendida em nosso estudo buscou trazer a discussão sobre a relação entre o Estado e a sociedade civil, explicitando a trajetória desta relação, desde a superação do estatuto colonial até os dias atuais, onde, essa relação assume uma fase mais equilibrada e democrática, materializada principalmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabelece legalmente um novo padrão para as políticas públicas que compõem o tripé da seguridade social, entre elas a Política de Assistência Social, posteriormente regulamentada por lei orgânica (LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social), cujos princípios e diretrizes se reafirmam com a lei do SUAS – Sistema Único da Assistência Social (lei nº. 12.435 de 06/07/2011). Dando centralidade ao debate dos Conselhos de Assistência Social, enquanto espaços públicos democráticos, tentamos compreender, de forma específica, como o Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói desenvolve suas ações de controle social no município.

Para tanto, partiu-se da premissa de que o Estado brasileiro, em seu desenvolvimento político, econômico e social realizou transformações “pelo alto”, na forma de “revoluções passivas”, ou seja, produzida por meio de “arranjos” de cúpula, entre as classes dominantes que detinham a seu favor todo o cenário político e econômico, esses processos aconteceram geralmente, com uma maciça exclusão da participação das camadas populares. Tanto a “revolução burguesa”, como a transição para o capitalismo monopolista em nosso país, foram resultantes deste tipo de revolução.

Esses processos construíram uma determinada forma de fazer política, pautados principalmente em práticas que, em determinado momento, conformam elementos do “arcaico” e do “moderno”, ou seja, em nossa história sóciopolítica, ocorreram vários processos de “modernização conservadora”. Esta forma de fazer política, tem suas bases vinculadas principalmente, no clientelismo, paternalismo e, ao trato das questões públicas, como pertencentes ao mundo privado.

Historicamente, a literatura especializada evidencia, que as políticas públicas brasileiras são caracterizadas por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, revelando a incapacidade de interferir de fato no perfil da desigualdade e pobreza que caracteriza a nossa sociedade, o que dificultou o processo de construção da Seguridade Social brasileira. No caso particular, da Assistência Social, torna-se mais complexo, tendo em vista, que esta esteve apoiada por décadas na matriz do clientelismo, do favor, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, que se enraizou na cultura política deste país, ficando renegada como marginal e secundária no conjunto das políticas públicas.

Na contramão deste cenário histórico, com a Constituição Federal em vigência no país desde 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), permitiram que a questão transitasse para um campo novo: o campo da seguridade social e da proteção social pública, entendidos como o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade do Estado, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito de todos que dela necessitarem, permitindo assim, que a assistência social, transitasse do assistencialismo clientelista para o âmbito de política social de Estado. Neste sentido, de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

O conjunto da legislação que regulamenta a Política de Assistência Social, principalmente a LOAS, inovam ao apresentar um novo desenho para a assistência social, ao apontar seu caráter de direito não contributivo, indicando a necessária integração entre o econômico e o social, e sobretudo de reforçar a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos, e o acesso a serviços sociais, garantindo a participação da população. Neste sentido, inovou também ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução da Política de Assistência Social, que permite a construção de outros parâmetros de negociação dos interesses e direitos de seus usuários.

Sendo assim, os Conselhos de Assistência Social, são os órgãos privilegiados desta política para o controle das ações do Estado, pois, dentro do reordenamento da política e mediante o sistema descentralizado e participativo, evidencia-se o protagonismo dos Conselhos, como espaços públicos potencialmente democráticos, de representação paritária, de caráter deliberativo e de gestão compartilhada entre governo e a sociedade civil.

No entanto, embora a Política de Assistência Social tenha sido normalizada e estabelecida por lei, ou seja, tenha adquirido status de política pública, cumprindo um preceito constitucional, ainda são inúmeros os entraves a serem superados. Eles ganham destaque, principalmente, quando consideramos que a construção desta política ocorre dentro de um cenário, onde, se por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer à luz a questão da pobreza e da desigualdade social, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica das políticas neoliberais e seus consequentes impactos, coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social. Ou seja, a assistência social têm sua trajetória marcada por avanços e retrocessos, que por sua vez, incide diretamente nos novos instrumentos de operacionalização da Política de Assistência Social, entre eles os Conselhos nos seus diferentes níveis.

Neste estudo, que tem como unidade de análise o Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói, relacionado às suas ações de controle social, foi possível identificar que nas gestões pesquisadas o CMAS ainda encontra sérias dificuldades para exercer o controle social, conforme preconiza a LOAS e as legislações decorrentes da mesma. Frente à política de assistência social, que vem sendo desenvolvida no município, muitas das dificuldades são advindas da relação estabelecida com as organizações da sociedade civil que, em grande parte da trajetória da assistência social desenvolvida no município, ficou a cargo das entidades filantrópicas a oferta e execução dos serviços socioassistenciais.

Atualmente as instituições da sociedade civil, apresentam-se em um campo complexo, extremamente capilarizado, integrando os setores do voluntariado, da benemerência, da filantropia e mesmo das iniciativas privadas de benefícios públicos. Em sua grande maioria as instituições mais tradicionais saíram das classes média e alta, sendo bem relacionadas com as elites e grupos políticos, obtendo daí seu poder e assumindo geralmente comportamentos assistencialista, de apadrinhamento e de tutela. Recentemente parte destas instituições reordenaram sua atuação, numa direção que as coloca em consonância com a legislação que regulamenta a Política de Assistência Social.

Bem distante do que é preconizado como política de direitos, o conjunto dessas organizações mobiliza um significativo montante de recursos, exerce um bom nível de poder e, até mesmo, por cultivo do Estado desenvolve uma prática

personalista e patrimonial, sem critérios que apontem para a universalização da política.

A estratégica aliança do Estado com a sociedade civil via filantropia está presente na Constituição Federal de 1988, que introduz o conceito de seguridade social, nele incluindo a assistência social como política de proteção social, mas, paradoxalmente, favorecendo as entidades beneficentes com isenções. (art.195, parágrafo 7º). Assim além, de não vir definida com clareza, a filantropia na nova Constituição ainda é colocada como instrumento para conceder vantagens às associações, e não para garantir direitos à população. Contraditoriamente, reafirma uma relação cartorial, incompatível com o novo padrão de parceria que inaugura com a sociedade civil, no papel de decidir e controlar as ações do Estado, no que tange à construção da política pública de Assistência Social. Portanto, o acesso ao fundo público por meio de subvenções é que possibilitou que a assistência privada se tornasse pública.

Neste sentido, o estudo demonstra que na atualidade, muito desta relação ainda permanece, principalmente no que diz respeito à questão do financiamento de instituições privadas para execução de serviços públicos. Isso fica explícito quando o Conselho repassou no período pesquisado, quase a totalidade dos recursos do FMAS – Fundo da Assistência Social, para instituições da sociedade civil, executarem através de projetos os serviços socioassistenciais do município, desconfigurando desta forma, o principal sentido de uma política pública, ou seja, a garantia permanente de um direito. Vale ressaltar que, serviços socioassistenciais executados através de projetos possuem início, meio e fim, logo, ao cessar o repasse das verbas, cessam também a oferta do serviço, podendo decorrer desta dinâmica, o não reconhecimento, por parte dos usuários, dos equipamentos públicos da Política de Assistência Social, bem como, a dificuldade de afirmação desta enquanto direito.

Outra dificuldade apontada, pela pesquisa diz respeito à capacidade de transpor discussões de pautas para resoluções de questões meramente burocráticas, em detrimento de discussão de assuntos pertinentes e relevantes para o fortalecimento da política, como por exemplo, as questões relativas à mudanças na lei de criação do Conselho e do seu regimento interno, que se encontram defasados em relação às resoluções do CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social, que tratam das novas orientações para o funcionamento dos conselhos, em todos os âmbitos de governo.

Outra questão confirmada no estudo, que provoca entraves para a deliberação da política, reside na falta de qualificação dos conselheiros para discussão e deliberação de matérias importantes, relacionadas principalmente à área financeira: orçamento da assistência social, prestações de contas da SMAS e das instituições que prestam serviços, exame dos planos plurianuais, entre outras. Porém, também apresentam dificuldades no debate político, principalmente relacionados às discussões da necessidade de articulações com o legislativo e outros órgão como o Ministério Público, bem como, a interlocução com outras políticas públicas para o fortalecimento da própria cultura política democrática.

Em relação à fiscalização, tanto dos programas governamentais, como dos serviços executados pelas organizações da sociedade civil, a problemática reside na estrutura operacional e administrativa do Conselho que se mostra parca, confirmando uma tendência de diminuição no investimento no gasto com as políticas públicas. Este é um aspecto negativo, tendo em vista que cabe ao governo o provimento tanto da estrutura física, como material e administrativa, impossibilitando que este cumpra com a fiscalização e o monitoramento dos serviços oferecidos, que se configura como uma de suas principais atribuições.

Foi possível identificar, também, que este Conselho não tem priorizado em sua pauta, as orientações e deliberações provenientes das conferências municipais, que são consideradas o fórum máximo de discussão e deliberação da política, demonstrando uma desconexão entre essas duas esferas.

No que se refere aos avanços, podemos apresentar o esforço do conselho em tentar garantir, a transparência e a publicização do processo para o conveniamento das instituições que pleiteiam recursos públicos, através de editais para regulamentar os critérios de transferência de recursos públicos, para instituições da sociedade civil. Outra questão, que podemos considerar um avanço, diz respeito ao reconhecimento por parte do conselho, principalmente apresentado a partir do ano de 2010, da necessidade da construção de uma estrutura pública, tanto no aspecto dos recursos humanos, como de estrutura física adequada para a Política Municipal de Assistência Social.

Sendo assim, diante do exposto até aqui, seria possível concluir que o Conselho Municipal de Assistência Social apresentou, em suas ações de controle social, um tímido avanço no período pesquisado, sobretudo se levarmos em consideração o que está posto no conjunto da legislação específica do

conselho, e o que está proposto nas deliberações das conferências municipais de assistência sobre a matéria do controle social. O resultado geral da pesquisa indica que este ainda reforça uma cultura política alicerçada no conservadorismo, principalmente no trato dos recursos públicos, de práticas contrárias ao sentido democrático, sob o qual emergiram tais instrumentos de controle social, necessitando desta forma, transpor várias barreiras para o seu efetivo funcionamento.

Em relação a essa realidade, registra-se, nesse momento, que embora já seja consenso na literatura que os conselhos constituem-se como um dos principais instrumentos possíveis de representação da sociedade civil na gestão das políticas sociais públicas, não devem ser considerados o único canal de participação para uma efetiva representação da sociedade. Portanto, permanece a necessidade de se estimular a criação, ampliação e fortalecimento de outras instâncias, como os fóruns e conferências.

Por fim, cabe ressaltar que neste estudo não há uma defesa incondicional dos conselhos gestores de políticas como os únicos instrumentos de gestão democrática, pois, reconhecemos que muitos, assim como o CMAS-Niterói enfrentam sérias dificuldades, entraves e fragilidades para se consolidarem enquanto espaços públicos garantidores de participação e de direitos, como ficou sinalizado. Isso, por sua vez, desperta o interesse, e possibilita distintos estudos sobre os limites e as potencialidades desses órgãos, que a depender da capacidade de fazer política dos sujeitos que compõem tais espaços, podem tornar-se instrumentos capazes de elaborar e difundir ideologias, no sentido da construção de uma nova hegemonia, de fato voltada para a consolidação democrática.

ARRECHTE, M. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In: VIANNA, M. L. W.; GERCHMAN, S. (Orgs.). **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28 de julho de 1995.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, no-800,2001.

BEHRING, E. R. **Os conselhos de assistência social e a construção da democracia**. Cadernos ABONG, São Paulo, v.30, p. 93-116, 2001.

_____. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo, Cortez, 2003.

_____. As Reformas na Política de Assistência Social: da benemerência ao direito social, da solidariedade às parcerias entre o público e o privado. In: **Revista Universidade e Sociedade**, n. 1, v. 1, Brasília: ANDES, Fevereiro, 1999.

BIDARRA, Z. S. **As disputas de projetos políticos na construção das políticas de assistência social: as experiências dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo (oeste paranaense)**. Tese de Doutorado. Campus: UNICAMP; 2004.

_____. Conselhos Gestores de políticas públicas: uma reflexão para a construção dos espaços públicos. **Serviço Social & Sociedade**, v.88, p.41-58, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Resolução CNAS nº145, de 15 de outubro de 2004.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Brasília: MPAS/SAS, 1999.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social/NOB-AS**. Brasília: MPAS/SAS, 1999.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Brasília: MPAS/SAS.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BROTTO, M. E. **Mudar para Permanecer?** História, Cultura Política e Assistência Social em Duque de Caxias/RJ. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2012.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de Saúde no Brasil**: Participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CORREIA, M. V. C. **Que Controle Social na Política de Assistência Social?** Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, v. XXIII, n. 72, nov. 2002.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. _____. 3ª edição ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. Prefácio. In: SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil**. Petrópolis, Vozes, 1999.

_____. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre idéias e formas. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

_____. **Gramsci**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Notas sobre Cidadania e Modernidade**. 1997. In: Praia Vermelha, Estudos de Política e Teoria Social. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.14-165, 1997.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. da S.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DAGNINO, E. (Org.). Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e possibilidades, In: **Sociedade civil e Espaço Público no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. I. (Org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas:Faces, 2004.

DAGNINO, E.; ALVAREZ, S. E.; ESCOBAR, A.(Orgs.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-americanos**: novas leituras. 1. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A.; PANFICH, A. (Orgs.). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DI GIOVANNE, G. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: **Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998.

DRAIBE, S. **As Políticas Sociais e o Neoliberalismo**: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Revista USP, 86-101, 1993.

DURHAM, E. Ribeiro. **Movimentos sociais**: a construção da cidadania. Novos Estudos CEBRAP, n. 10, p.24-30, 1984.

ESPING-ANDERSEN, G. Welfare e experiências neoliberais: As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, n.24, São Paulo. Set. 1991.

FALEIROS, V. de P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: V.V.A.A. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo III – Reprodução Social, Serviço Social e a Política Social. Brasília: UnB, 2000.

_____. **O que é Política Social?** 5º ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar,1975.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, M. G. M. **O protagonismo da sociedade civil**. Movimentos sociais, Ongs e redes solidárias. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008. v.1.120p.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA (GECD). **Dossiê: os movimentos sociais e a construção da democracia.** Caderno Ideias, IFCH/Unicamp, 1998-1999, p. 07-96.

IAMAMOTO, M. V. E CARVALHO, R. De. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil** – esboço de uma interpretação histórico- metodológica. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional.** São Paulo: Cortez, 1998.

IANNI, O. **Pensamento Social no Brasil.** São Paulo, EDUSC, 2004.

JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, Ano XIX, n. 56, março de 1998.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento.** São Paulo/Rio de Janeiro, Hucitec/Abrasco, 1994.

_____. M. C. de S. (Org.) **Pesquisa Social** – Teoria, Método e Criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MOREIRA, M. T. V. **Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social:** contorno jurídico dos conselhos”.In: Informativo Cepam, São paulo,1999.p.65-69.

MOTA, A. E. Seguridade Social. In: **Serviço Social e Sociedade**, n. 50. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. (Org.). **O mito da assistência social.** Ensaaios sobre o Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008, p.9-18 e 133-255.

MOURIAUX, R. **A esquerda e a reanimação das lutas sociais na Europa.** Entrevista. Revista Crítica Marxista, n. 14. São Paulo: Boitempo, 2002.

NETTO, J. P. A construção ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: CEAD, Módulo I, 1999.

_____. **Transformações Societárias e Serviço Social**. Notas para uma análise da profissão no Brasil In: *Serviço Social e Sociedade*, nº. 50. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. **Ditadura e Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 1991.

NEVES, A. V. **Cultura política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

_____. O pensamento conservador na sociedade brasileira: ambiguidades entre o público e privado. **Serviço Social e Sociedade**, v.93, p.83-100, 2008.

_____. **Poder local e cultura política**: uma análise dos novos instrumentos de gestão. *Cadernos do CES*, UFF, v.13, 2002.

_____. **A Assistência Social**: do discurso à prática profissional: as representações dos assistentes sociais da Legião Brasileira de Assistência. 1994. 165 f. Dissertação de Mestrado - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2004.

NITERÓI. Câmara Municipal de Niterói. **Lei Municipal nº 1549**, de novembro de 1996. Dispõe sobre as novas Diretrizes do Conselho Municipal de Assistência Social.

_____. **Decreto nº 7753/98**, de 24 de março de 1998. Regulamenta o Fundo Municipal da Assistência Social.

NOB/SUAS – **Norma Operacional Básica**. Sistema único de assistência social, novembro de 2004.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, jun. 2003. p. 185-202. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcoc/v18n52/18072.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2013.

OLIVEIRA, F. de. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: TELLES, V. da S. (Org.). **Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania** - Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. FASE/IBASE, 1999.

OLIVEIRA, H. M. J. de. **Cultura política e assistência social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

PRADO JR., C. **Evolução política no Brasil e outros estudos**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

RAICHELES, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Articulação entre os conselhos - uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**, v. 85, p. 109-116, 2006.

_____. Assistência Social e Esfera Pública: os conselhos no exercício do controle social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano XIX, n. 56, março de 1998.

REIS, M. F. **Política Social e Democracia**: a mediação estratégica dos Conselhos de Assistência Social. 2002. 126f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro – RJ. 2002.

SANTOS, C. Liberalização dos serviços e apropriação do excedente: elementos para a crítica da mercantilização dos serviços da seguridade social. **A questão social e o serviço social**: Revista Praia Vermelha 14&15; Estudos de Políticas e Teoria Social. UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

SEMERARO, G. **Gramsci e a Sociedade Civil**: cultura e educação para a democracia. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. O marxismo de Gramsci. In: **Gramsci e o Brasil**. Disponível em: <<http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=289>>. Acesso em: 11 mai. 2013.

SPOSATI, A. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA. In: **Serviço Social & Sociedade**, v. XV, n. 46, dez. São Paulo: Cortez, 1994.

STAMPA, I. **Nos trilhos da privatização**: ferrovias e ferroviários do Rio de Janeiro em questão. São Paulo: Annablume, 2011.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TELLES, V. da S. Sociedade civil e a construção de espaços Públicos. In: **Poder Local, Participação e Construção da Cidadania**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, nov. 2000.

_____. Movimentos sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70. In: SCHERER, I.; KRISCHKE, P. J. (Orgs.). **Uma Revolução no Cotidiano?** Os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Brasiliense, 1987.

TEIXEIRA, E. **O Local e o Global**: Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

VIANNA, M. L. T. W. Notas sobre Política Social. **PHYSIS - Revista de Saúde Coletiva**, v. 1, n. 1, 1991.

_____. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O Desmonte da Nação**: balanço do governo FHC. RJ: Vozes, 1999.

YAZBEK, M. C. **Políticas Sociais e Legitimidade do Serviço Social**. Serviço Social e Realidade, UNESP/França, 1993.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2010. Disponível em: <http://ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 20 de fev. 2013.

7

Anexos

7.1.

Anexo 1 – Lei de criação do Conselho

LEI Nº 1549 De 25 DE NOVEMBRO DE 1996

A CÂMARA MUNICIPAL DECRETA E Es\U SANCIONO E PROMULGO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º - Fica instituído o Conselho Municipal de Assistência Social – FMAS- órgão permanente e deliberativo composto, principalmente, por representantes do Governo e da Sociedade Civil, conforme previsão da Lei Federal nº 8.742 de 02/12/93, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, responsável pela Coordenação da Política Municipal de Assistência Social.

Art. 2º- Compete ao Conselho Municipal de Assistência Social, consoante os permissivos constitucionais e infraconstitucionais:

I – deliberar sobre a política Municipal de Assistência Social, participando de sua formulação, além de coordenar a fiscalização da observância dos direitos e garantias atinentes a sua área de atuação;

II – normatizar as ações e regularizar a prestação dos serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social.

III – garantir a efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, atuando na formação de políticas, apontando estratégias de controle e de execução das mesmas;

IV – convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá atribuição de avaliar a situação de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento de sistema;

V – apontar critérios de transferência de recursos para o Município considerado para tanto indicadores que informam sua equitativa distribuição, com base preferencialmente, nos fatores inerentes à população, renda per capita, mortalidade infantil, concentração de renda e marginalização do Município.

VI – disciplinar os procedimentos de repasse e recursos para entidades e organizações de Assistência Social, sem prejuízo das disposições da lei de Diretrizes Orçamentárias;

VII – acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social prestados à população por órgãos e entidades públicas, filantrópicas e privadas, a gestão dos recursos bem como os ganhos sociais resultantes dos respectivos projetos;

VIII – estabelecer diretrizes e apreciar os Programas anuais e plurianuais de gestão e desembolso do Fundo Municipal de Assistência Social;

IX – definir critérios de qualidade para o funcionamento de serviços de assistência social de âmbito municipal;

X – elaborar e aprovar seu Regimento Interno, para o que deverá ser estabelecido um prazo de 60 (sessenta) dias a partir de sua eleição;

XI – divulgar, no Diário Oficial do Município, o resumo das deliberações constantes nas atas das reuniões, bem como as contas do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS;

XII – receber e encaminhar aos órgãos competentes denúncias formuladas por cidadãos e/ou entidades.

Art. 3º- O Conselho Municipal de Assistência Social será composto de 14 (quatorze) membros efetivos e seus respectivos suplentes, distribuídos paritariamente, entre os órgãos públicos e da sociedade civil.

§ 1º - O mandato dos Conselheiros e respectivos Suplentes, indicados pelas instituições e setores não governamentais, será de 2 (dois) anos, permitida uma recondução por igual período.

§ 2º - Os Conselheiros representantes serão nomeados por ato do Prefeito de Niterói, observado, no que concerne às formas de preenchimento das vagas, os seguintes critérios:

I – os membros representantes do Governo serão em número de 7 (sete), com representantes das Secretarias de Educação: Saúde: Desenvolvimento Social: Finanças e Desenvolvimento Econômico; Obras e Serviços Públicos; Esporte Lazer e Turismo e da Procuradoria geral do Município;

II – os membros representantes da sociedade civil em número de 7 (sete), com seus respectivos suplentes, serão eleitos em Fórum próprio, amplamente divulgado a partir dos seguintes critérios: existência e funcionamento de no mínimo 2 (dois) anos no Município;

III – a representação da sociedade civil deverá obedecer à seguinte composição:

- a) 1 (um) representante de entidades de portadores de deficiência;
- b) 1 (um) representantes de entidade de pessoas idosas;
- c) 1 (um) representante de entidade de crianças, devidamente registrada no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA;
- d) 1 (um) representante de entidade de Adolescentes, devidamente registrada no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA;
- e) 1 (um) representante d entidade de saúde prestadora de serviço privado filantrópica;
- f) 1 (um) representante de trabalhadores do setor de assistência social:

IV – uma vez eleita, a entidade civil terá um prazo de dez dias para indicar representantes titulares e suplentes; não o fazendo será substituída na composição do Conselho pela entidade eleita como suplente;

V – as entidades poderão, durante o mandato e pelo tempo que restar dele, substituir seus representantes e suplentes;

VI – os Conselheiros representantes, quando no exercício de atividades do Conselho, terão seus pontos abonados, mediante documentação expedida pelo Colegiado, na forma de seu regimento interno;

VII – as entidades representantes, da sociedade civil, bem como seus suplentes, serão eleitos em Fórum próprio, sob a fiscalização do Ministério Público, conforme está previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Art. 4º - O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS – elegerá dentre seus membros efetivos, por votação secreta e maioria simples, um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário em chapa conjunta.

§ 1º - Os mandatos de Presidente, de Vice-Presidente e de Secretário terão a duração de 1 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período.

§ 2º - A eleição será presidida pelo Conselheiro mais idoso.

Art. 5º - Os membros do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS – não receberão qualquer tipo de remuneração e o exercício da função de Conselheiro será considerada de interesse público relevante.

Art. 6º - Fica criado o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS – instrumento de captação de recursos para financiamento das ações na área de Assistência Social.

Art. 7º - Constituem os recursos do FMAS:

- a) dotações e créditos adicionais que lhe forem atribuídos;
- b) empréstimos, repasses, doações, subvenções, auxílios, contribuições, legados ou quaisquer outras transferências de pessoas físicas ou jurídicas nacionais, estrangeiras ou internacionais, de direito público ou privado, diretamente ou através de convênios;
- c) rendimentos provenientes de suas operações ou aplicações financeiras;
- d) recursos provenientes de transferências de outro fundo;
- e) produto de convênios firmados com outras entidades financeiras;
- f) receitas provenientes da alienação de bens imóveis do Município, no âmbito da Secretaria Municipal de desenvolvimento Social;
- g) doações em espécies feitas diretamente ao Fundo;
- h) outros recursos eventuais.

Parágrafo Único – Os recursos que compõe o Fundo serão depositados em instituições financeiras oficiais, em conta especial sob denominação de Fundo Municipal de Assistência – FMAS.

Art. 8º - O FMAS será gerido pela gerido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, sob orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social.

§ 1º- A proposta orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS – constará do Plano de Governo do Município de Niterói.

§ 2º - O orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS – integrará, destacadamente, o orçamento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Art. 9º - Os recursos do FMAS, após aprovação pelo CMAS, serão aplicados em:

I – financiamento, total ou parcial, de programas e projetos de assistência social desenvolvidos pelo órgão da Administração Pública Municipal responsável pela execução da Política de Assistência Social ou por órgãos conveniados;

II – pagamento pela prestação de serviços a entidades conveniadas de direito público, privado e filantrópico para execução de programas específicos do setor de assistência social;

III – financiamento de programas e projetos previstos nos planos municipais e aprovados pelo Conselho Municipal de Assistência Social;

IV – aquisição de material permanente e de consumo e de outros insumos necessários ao desenvolvimento de programas;

V – construção, reforma e ampliação de recursos materiais;

VI – desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle das ações de assistência social;

VII – desenvolvimento de programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de assistência social;

VIII – participação no custeio de pagamento de benefícios eventuais, conforme o disposto no Inciso I do Art. 15 da Lei Orgânica da Assistência Social.

Art. 10 – O repasse de recursos para entidades e organizações de assistência social, devidamente registradas no CMAS, será efetivado por intermédio do FMAS, de acordo com critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

§ 1º - As transferências de recursos para organizações governamentais de Assistência Social processar-se-ão mediante convênios, contratos, acordos, ajustes e/ou similares, obedecendo a legislação vigente sobre a matéria e de conformidade com programas e projetos aprovados pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

§ 2º - A inadimplência das entidades governamentais e não-governamentais constitui critério de exclusão de recursos, inclusive a inadimplência com o próprio Conselho nas deferentes esferas.

Art. 11 – Para atender as despesas decorrentes da implantação da presente Lei, fica o Poder Executivo autorizado a abrir Crédito Adicional Especial.

Art. 12 – O Poder Executivo proverá o Conselho recursos humanos (técnicos e administrativos), materiais e financeiros, suficientes ao desempenho de suas atividades, nos termos da Lei Orçamentária.

Parágrafo Único – Os recursos Técnicos serão solicitados à medida em que se fizer necessário alguma assessoria ao CMAS.

Art. 13 – Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, EM 25 DE NOVEMBRO DE 1996.

7.2.**Anexo 2- Regimento interno do CMAS-Niterói****Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social****Capítulo I****Da Instituição**

Art. 1º - O presente regimento regula a competência, as atribuições e o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/NIT), órgão integrante da estrutura da Secretaria de Integração e Cidadania, criado pela Lei Municipal nº 1549 de 25.11.96, que se regerá ainda pela legislação federal específica, seus regulamentos e instrumentos normativos no que for aplicável.

Capítulo II**Da Definição**

Art. 2º - O CMAS/NIT, colegiado máximo da Assistência Social no âmbito do Município, exercerá funções deliberativas, normativas, e informativas, atuando na formulação de estratégia, com objetivo de estabelecer, acompanhar, controlar, fiscalizar e avaliar a execução da Política Municipal de Assistência Social.

Capítulo III**Das Competências**

Art. 3º - Compete ao CMAS/NIT, consoante os permissivos constitucionais e infraconstitucionais:

I – Deliberar sobre a política Municipal de Assistência Social, participando de sua formulação, além de coordenar a fiscalização da observância dos direitos e garantias atinentes a sua área de atuação;

II – Normatizar as ações e regularizar a prestação dos serviços da natureza pública e privada no campo da Assistência Social;

III – Garantir a efetivação do sistema de descentralização e participativo de Assistência Social, atuando na formulação de políticas apontando estratégias de controle e execução das mesmas;

VI – Convocar, ordinária, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência

Social, em conformidade com a lei 1549/96 que terá atribuição de avaliar a situação de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

V - Apontar critérios de transferência de recursos para o Município, considerando para tanto indicadores que informam equitativa distribuição, com base, preferencialmente, nos fatores inerentes à população, renda per capita, mortalidade infantil, concentração de renda e marginalização do Município; Fazer orçamento participativo da Assistência Social

VI – Disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

VII – Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social prestado à população por órgãos e entidades públicas, filantrópicas e privadas, a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais resultante dos receptivos projetos;

VIII – Estabelecer diretrizes e apreciar os Programas anuais e plurianuais de gestão e desembolso do Fundo Municipal de Assistência Social;

IX – Definir critérios de qualidade para o funcionamento de serviços de assistência social de âmbito municipal;

X – Elaborar e aprovar seu Regimento Interno;

XI – Divulgar no Diário Oficial do Município, o resumo das deliberações constantes nas atas das reuniões, bem como as contas do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS;

XII – Receber e encaminhar aos órgãos competentes denúncias formuladas por cidadãos e/ou entidades; O conselho encaminha ao Ministério Público

Capítulo IV

Da Composição e da Constituição

Art. 4º - O CMAS/NIT será composto de 14 (quatorze) membros titulares, sendo 7 (sete) representantes governamentais, indicados pelo Prefeito Municipal e 7 (sete) representantes da Sociedade Civil, eleitos em fórum próprio, amplamente divulgado.

Parágrafo Único – Além dos membros titulares, o Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói terá paritariamente igual número de suplentes.

Art. 5º - Os representantes governamentais e seus suplentes serão nomeados por ato do Prefeito oriundo das secretarias, a saber:

- I – 01 representante da Secretaria de Educação;
- II – 01 representante da Secretaria de Saúde;
- III – 01 representante da Secretaria e Integração e Cidadania;
- IV – 01 representante da Secretaria da Fazenda;
- V – 01 representante da Secretaria de Serviços Públicos;
- VI – 01 representante da Secretaria de Promoção Social;
- VII – 01 representante da Procuradoria geral do Município

Art. 6º - Os representantes da Sociedade Civil e seus suplentes, são:

- I – 01 representante de entidade de portadores de deficiência;
- II – 01 representante de entidade de pessoa idosa;
- III – 01 representante de entidade de criança, devidamente registrado no Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente CMDCA;
- IV – 01 representante de entidade de adolescente, devidamente registrado no Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente CMDCA;
- V – 01 representante de entidade de saúde prestadora de serviço privado filantrópica;
- VI – 01 representante de Associações Comunitária;
- VII – 01 representante de trabalhadores do setor de assistência social.

§ 1º - A cada titular corresponderá um suplente representativo da entidade e/ou instituição.

§ 2º - Os representantes titulares e respectivos suplentes terão a sua designação formalizada por ato do prefeito publicado em Diário Oficial.

§ 3º - As funções dos membros do CMAS/NIT não serão remuneradas, sendo seu exercício considerado relevante à população.

§ 4º - Os Conselheiros representantes do CMAS/NIT quanto no exercício de atividades do Conselho terão seus pontos e/ou freqüências liberados e abonados mediante documentação expedida pelo Colegiado.

Art. 7º - Será substituído pelo governo ou pela respectiva entidade representada, o membro que:

I – renunciar;

II – cometer reconhecida falta grave;

III – deixar de comparecer a três reuniões consecutivas ou cinco intercaladas, anualmente, salvo por licença de saúde ou por motivo de força maior, justificada por escrito ao Conselho, ou missão autorizada pelo Conselho.

Parágrafo Único – Será considerado falta grave os atos de pronunciamento público não condizentes com a política de integração, direitos e garantias das pessoas assistidas como decoro público e com a probidade administrativa.

Art. 8º - A substituição decorrente da perda de mandato dar-se-á por deliberação da maioria absoluta dos membros do CMAS/NIT, em procedimentos iniciado por provocação de qualquer dos integrantes, do Ministério Público ou de qualquer cidadão, sendo assegurado o direito de ampla defesa.

Capítulo V

Da Organização e Funcionamento

Art. 9º - O Conselho Municipal de Assistência Social é integrado por:

I – Plenário;

II – Diretoria Executiva;

III – Comissões Permanentes;

IV – Comissões Especiais;

Art. 10º - O Plenário do Conselho é instância de deliberação colegiada, configurada pela reunião ordinária ou extraordinária de todos os seus membros, onde as decisões serão tomadas através de votação nos termos deste regimento.

Art. 11º - Será recomendável aos suplentes dos membros do CMAS/NIT a participação nas reuniões, conjuntamente com os

respectivos titulares, sem direito a voto, salvo se estiverem representando seus titulares.

Art. 12º - O Plenário do CMAS/NIT reunir-se-á e deliberará com a presença da maioria simples de seus membros, salvo quando se tratar de matérias relacionadas com o Regimento Interno, com o FMAS, com o orçamento, ou com o afastamento de Conselheiro, quando então o quorum mínimo de instalação e votação será de 2/3 (dois/terços) de seus membros efetivos.

Art. 13º - O CMAS/NIT reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente, por convocação de seu Presidente ou pela maioria de seus membros efetivos.

Parágrafo Único – a pauta da reunião, organizada pela secretaria, será comunicada previamente a todos os Conselheiros, com antecedência mínima de 07 (sete) dias úteis, para as reuniões ordinárias, e 05 (cinco) dias úteis, para as reuniões extraordinárias.

Art. 14º - Compete ao Plenário:

I – eleger um Presidente, um Vice-Presidente, um Secretário, em chapa conjunta, em escrutínio secreto, por maioria simples, para um mandato de 01 (um) ano;

II – eleger, entre seus membros, de forma paritária, para o mandato de 01 ano, 4 (quatro) conselheiros que deverão compor as Comissões permanentes, nas quais, os eleitos, não poderão ser representados. Os coordenadores serão escolhidos pelos membros de cada Comissão;

III – compete, ainda ao plenário indicar os Conselheiros que exercerão, pelo período de 1(um) ano, as funções de 1º e 2º Tesoureiros da referida Comissão, podendo ser reconduzidos.

IV – deliberar sobre a constituição e destituição das Comissões Especiais;

V – deliberar sobre os pareceres emitidos pelas Comissões;

VI – deliberar sobre o Quadro de Servidores do Conselho;

VII – elaborar o regulamento eleitoral interno do Conselho;

VIII – apresentar emendas a este Regimento, se necessário;

IX – baixar normas de sua competência necessárias a regulamentação e implementação da Política Municipal de Assistência Social;

X – deliberar sobre os casos omissos neste regimento.

Art. 15º - Os trabalhos da plenária terão as seguintes seqüência:

I – Verificação da presença e da existência de quorum para instalação do plenário;

II – leitura, discussão, votação, aprovação e assinatura da ata da reunião anterior;

III – franqueamento da palavra para comunicações breves, com tempo previamente estipulado pelo Plenário;

IV – apresentação, discussão e votação das matérias que constarem na pauta;

V – distribuição de uma Minuta com deliberações da Reunião, que após aprovada, deverá ser assinada pelos Conselheiros presentes.

Art. 16º - A Diretoria Executiva é composta de 01 (um) Presidente, 01 (um) Vice-Presidente, 01 (um) Secretário.

Art. 17º - Compete ao Presidente:

I – representar o Conselho perante a sociedade e os órgãos do Poder Público em todas as suas esferas;

II – encaminhar aos órgãos competentes as diretrizes da Assistência Social, após aprovação dos Conselheiros em Plenária;

III – Convocar e dirigir as reuniões ordinárias e extraordinárias de acordo com a respectiva pauta, cabendo-lhe o “Voto de Qualidade”, em caso de empate;

IV – assinar o Secretário todos os atos do Conselho;

V – assinar, em conjunto com o 1º Tesoureiro da Comissão de Administração do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, ou em seu impedimento, com o 2º Tesoureiro, os cheques ou qualquer documento que envolva responsabilidade financeira;

VI – solicitar servidores para o Conselho, de acordo com a deliberação do Plenário;

VII – apresentar ao Plenário, obrigatoriamente, as denúncias recebidas, na 1ª reunião subsequente ao recebimento;

VIII – encaminhar aos órgãos do Poder Público em todas as suas esferas, bem como às esferas, bem como às entidades da sociedade civil, solicitação de informações ou providências que o Conselho julgar necessárias com relação à Política de Assistência Social e seus direitos;

IX – atribuir aos Conselheiros tarefas específicas e delegar-lhes as funções de representação para atos e por prazos determinados;

X – subscrever pareceres aprovados pelo Plenário sobre programas e projetos que envolvam, instituições governamentais ou não;

XI – submeter ao Plenário as contas do Conselho e do FMAS e, uma vez aprovadas, encaminhá-las ao órgão de controle interno;

XII – enviar, no período legal, a proposta orçamentária aprovada pelo CMAS/NIT para o exercício seguinte;

XIII – submeter ao Plenário, para deliberação, o plano de aplicação dos recursos financeiros disponíveis do FMAS/NIT;

XIV – receber para FMAS/NIT, doações, legados ou qualquer outra receita, levadas a apreciação para deliberação do Plenário;

XV – cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno.

Art. 18 – Compete ao Vice-Presidente:

I – substituir e representar o Presidente em suas ausências ou impedimentos temporários;

II – exercer as atribuições que lhe forem conferidas pelo Presidente;

III – assessorar o Presidente em seus atos.

Art.19 – Compete ao Secretário:

I – substituir eventualmente o Presidente e o Vice-Presidente, em suas faltas ou impedimentos conjuntos;

II – Coordenar os serviços de secretaria, a serem desenvolvidos pelos servidores;

III – preparar a pauta das reuniões do CMAS/NIT;

IV – Transcrever as atas das reuniões do Conselho em livro próprio assinando-as com o Presidente;

V – responsabilizar-se pela correspondência do Conselho;

VI – manter sob sua guarda e responsabilidade, o arquivo de correspondência recebida e emitida, livro e outros documentos;

VII – assegurar a convocação por determinação do Presidente ou maioria simples do Conselho, dos seus membros para reuniões extraordinárias, providenciando e enviando-lhes a matéria a ser apreciada com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas;

VIII – providenciar a publicação das resoluções do CMAS, no Diário Oficial do Município e a compilação das resoluções que possam interessar ao funcionamento do CMAS/NIT;

IX – apresentar relatório anual das atividades do CMAS/NIT;

Art. 20 – O Conselho Municipal de Assistência Social terá as seguintes Comissões permanentes:

I – Comissão de Administração do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS.

II – Comissão da Criança e do Adolescente;

III – Comissão da Pessoa Portadora de Deficiência;

IV – Comissão do Idoso;

V – Comissão de Organização, Avaliação e Fiscalização;

VI – Comissão de Divulgação, Comunicação e Integração com os demais Conselheiros Municipais.

Parágrafo Único – cada uma das Comissões permanentes será composta por 4 (quatro) conselheiros, titulares ou suplentes eleito pelos plenário, respeitada a paridade de representação, cabendo aos seus membros indicar, dentre eles, aquele que exercerá a função de Coordenador de cada uma das Comissões.

Art. 21 – A Comissão de Administração do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS/NIT será composta de 4 (quatro) Conselheiros eleitos pelo plenário, respeitada a paridade de representação.

Art. 22 – as Comissões emitirão pareceres sobre os assuntos que lhe forem submetidos, apresentando-os sempre na 1ª reunião do plenário subsequente ao seu recebimento ou no prazo que o Conselho fixar.

Art. 23 – O plenário poderá designar um Conselheiro para mais de uma Comissão Permanente, mas o trabalho em uma delas não poderá ser escuso para o trabalho em outra.

Art.24 – A aquiescência do conselheiro em assumir mais de uma Comissão do Plenário, implica as responsabilidades, inerentes ao trabalho em cada uma delas.

Art. 25 – As Comissões Especiais serão criadas pelo plenário, composta paritariamente para o exame de questões que não sendo da competência permanente, sejam consideradas relevantes para a política de Assistência Social ou para os objetivos do próprio Conselho.

Parágrafo Único – Para organização e realização da Conferência Municipal de Assistência Social, o plenário criará uma Comissão Especial.

Art. 26 – O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/NIT poderá convidar entidades, autoridades, cientistas e técnicos nacionais e estrangeiros para colaborarem em estudo ou participarem das reuniões das Comissões Permanentes ou Especiais, ou do próprio Conselho para tratar de assuntos específicos.

Art. 27 – Consideram-se colaboradores do CMAS/NIT pessoas que venham compor a representação da sociedade civil, assim como especialistas afins, a juízo do plenário

Capítulo VI

Disposições Finais

Art. 28 – Os membros do CMAS/NIT não receberão qualquer remuneração por serviços que são considerados, para todos os efeitos como de interesse público e de relevante valor social.

Parágrafo Único – A cobertura e o provimento das despesas com transporte e locomoção, estada e alimentação, não serão gastos considerados como remuneração;

Art. 29 – Após a posse de seus membros, o Conselho, em sua primeira reunião fará a escolha da Comissão paritária provisória, composta por 4 (quatro) membros para eleger a Diretoria Executiva.

Art. 30 – Na hipótese de ocorrerem fatos que impeçam a substituição regular dos membros do Conselho, estes terão o seu mandato prorrogado até a posse oficial dos novos Conselheiros.

Art. 31 – Todos os Conselheiros do CMAS/NIT terão livre acesso mediante solicitação formal a toda e qualquer documentação do CMAS e do FMAS.

Art. 32 – Fica expressamente proibida a manifestação política partidária nas atividades do CMAS/NIT.

Art. 33 – Nenhum membro do Conselho poderá agir em nome do CMAS/NIT sem sua prévia delegação.

Art. 34 – O CMAS/NIT após aprovação deste regimento atuará junto aos Poderes Legislativo e Executivo, visando a otimização da proposta orçamentária.

Art. 35 – O presente Regimento Interno após aprovado pelo CMAS/NIT, só poderá ser modificado por quorum qualificado de 2/3 (dois/terços) dos Conselheiros efetivos.

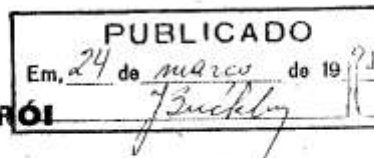
Art. 36 – Os casos omissos no presente Regimento Interno serão dirimidos pelo Plenário do Conselho.

Art. 37 – Este Regimento Interno entrará em vigor na data de sua publicação.

7.3.

Anexo 3 – Lei do FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social)

PREFEITURA DE NITERÓI
Gabinete do Prefeito



DECRETO Nº 7753/98

O PREFEITO MUNICIPAL DE NITERÓI, no uso de suas atribuições legais,

DECRETA:

Art. 1º - O Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, criado por lei, é instrumento de captação e aplicação de recursos para o financiamento das ações de assistência social.

Art. 2º - O FMAS/NIT será gerido pela Secretaria de Integração e Cidadania, sob a orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS/NIT.

Parágrafo Único - A proposta orçamentária do FMAS/NIT constará do Plano de Governo do Município, participando o CMAS/NIT de sua elaboração nos limites de sua competência legal.

Art. 3º - Constituem-se em recursos do FMAS/NIT os previstos no artigo 7º da Lei 1549/96.

Art. 4º - O orçamento do FMAS/NIT integrará, destacadamente, o orçamento da Secretaria de Integração e Cidadania.

Art. 5º - Os recursos do FMAS/NIT, após aprovação do CMAS/NIT, serão aplicados em:

I - financiamento, total ou parcial, de programas e projetos de assistência social, desenvolvidos pelos órgãos da Administração Pública Municipal responsáveis pela execução da Política de Assistência Social ou por órgãos conveniados;

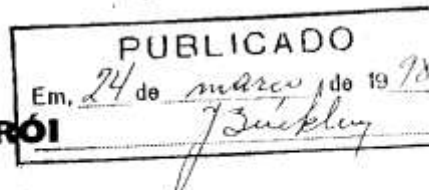
II - pagamento pela prestação de serviços a entidades conveniadas de direito público, privado e filantrópico para execução de programas específicos do setor de assistência social;

III - financiamento de programas e projetos previstos nos planos municipais e aprovados pelo Conselho Municipal de Assistência Social;

IV - aquisição de material permanente e de consumo e de outros insumos necessários ao desenvolvimento do programa;

PREFEITURA DE NITERÓI

Gabinete do Prefeito



V - construção, reforma e ampliação de recursos materiais;

VI - desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle das ações de assistência social;

VII - participação do custeio de pagamento de benefícios eventuais, conforme o disposto no Inciso I do Art. 15 da Lei Orgânica da Assistência Social.

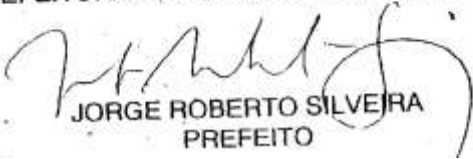
Art. 6º - O repasse de recursos para entidades e organizações de assistência social, devidamente registradas no CMAS, será efetivado por intermédio do FMAS/NIT, de acordo com critérios estabelecidos pelo CMAS/NIT.

§1º - A inadimplência das entidades governamentais e não governamentais constitui critério de exclusão de recursos, inclusive a inadimplência com o próprio Conselho.

§2º - As transferências de recursos para as organizações governamentais e não governamentais de assistência social processar-se-ão mediante convênios, contratos, acordos, ajustes bem como demais procedimentos administrativos cabíveis, obedecendo a legislação vigente e em conformidade com os programas e projetos aprovados pelo CMAS/NIT.

Art. 7º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, em 23 DE MARÇO DE 1998.


JORGE ROBERTO SILVEIRA
PREFEITO

7.4.**Anexo 4- Deliberações das conferências****Deliberações da conferência 2005**

- Implementar uma política de capacitação continuada para conselheiros, gestores, profissionais/técnicos, entidades prestadores de serviços, usuários (lideranças comunitárias), parlamentares, entre outros.
- Criar mecanismos e estratégias que viabilizem a ampla informação e o controle social, priorizando os meios digitais
- Garantir a autonomia e a continuidade do trabalho, face as demandas dos usuários preconizados nos princípios da PNAS e da NOB, bem como a concretização do controle social, através de equipes técnicas permanentes.
- Ampliar a composição do CMAS respeitando a proporcionalidade e paridade, criando conselhos gestores locais em unidades públicas e conveniadas.
- Que o CMAS estabeleça critérios de partilha, e transferência de recursos e prestação de serviço nas proteções social básica e especial de média e alta complexidade a fim de nortear a execução e destinação orçamentária do serviço na área da assistência pelo executivo municipal.
- Estruturação e implantação de uma política de recursos humanos da política municipal de assistência social, fundamentada nos princípios da PNAS e da NOB, das entidades de categoria profissional e do estatuto do servidor público.
- Cumprir os pressupostos da PNAS e da NOB 01/2005
- Garantir condições para fortalecer a participação da sociedade civil organizada na política pública de assistência social.
- Atender às demandas de proteção social especial de média e alta complexidade de forma regionalizada.
- Modernização da gestão.
- Garantir Ação orçamentária para que haja concurso público imediato a fim de atender as demandas da população conforme proposta da PNAS,

bem como viabilizar a continuidade das políticas sociais em consonância com a NOB/SUAS.

- Garantir orçamento para ampliar o número de CRAS e dar condições para a celeridade no desenvolvimento de suas ações
- Implementar política de prevenção as drogas desde a educação infantil.
- Realizar capacitação sistemática de RH inclusive com a estruturação de equipes, voltadas também para captação de recursos.
- Garantir recursos para o fortalecimento da família e da rede sócio-assistencial de serviços e das ações intersetoriais voltadas para medidas sócio-educativas alternativas à internação, no âmbito municipal, para adolescente em conflito com a lei e/ou atendimento das crianças em situação de rua.

Deliberações da conferência 2007

- Implementar uma política de capacitação continuada para conselheiros, gestores, profissionais/técnicos, entidades prestadores de serviços, usuários (lideranças comunitárias), parlamentares, entre outros.
- Criar mecanismos e estratégias que viabilizem a ampla informação e o controle social, priorizando os meios digitais folders, cartazes, rádios comunitárias, meios de transportes e outros.
- Garantir a autonomia e a continuidade do trabalho, face as demandas dos usuários preconizados nos princípios da PNAS e da NOB, bem como a concretização do controle social, através de equipes técnicas permanentes.
- Que o CMAS estabeleça critérios de partilha, e transferência de recursos e prestação de serviço nas proteções social básica e especial de média e alta complexidade a fim de nortear a execução e destinação orçamentária do serviço na área da assistência pelo executivo municipal.
- Garantir a agilidade na realização do concurso público.
- Garantir que o município permaneça em gestão plena do SUAS.
- Ampliar a visibilidade das ações de assistência social no município de Niterói.

- Atender as demandas de proteção social especial de média e alta complexidade de forma regionalizada.
- Estender os avanços alcançados na reestruturação técnica da SMAS à aérea física material e logística.
- garantir dotação orçamentária para que haja concurso público imediato a fim de atender as demandas da população conforme proposta da PNAS, bem como viabilizar a continuidade das políticas sociais em consonância com SUAS/NOB.
- Garantir orçamento para ampliar o número de CRAS e dar condições para a celeridade do desenvolvimento de suas ações.
- Intensificar a política de prevenção as drogas desde a educação infantil.
- Intensificar capacitação sistemática de RH inclusive com a estruturação de equipes, voltadas também para captação de recursos.
- Garantir recursos para o fortalecimento da família e da rede sócio-assistencial de serviços e das ações intersetoriais voltadas para medidas sócio-educativas alternativas à internação, no âmbito municipal, para adolescente em conflito com a lei e/ou atendimento das crianças em situação de rua.

Deliberações da conferência 2009

Grupo de Trabalho – Controle Social no SUAS.

Proposta 1: Garantir uma política de formação continuada para conselheiros, gestores, profissionais, entidades prestadoras de serviço, usuários, lideranças comunitárias, parlamentares, entre outras. De forma a priorizar essa formação aos usuários, levando em conta suas especificidades. (Prioridade)

Proposta 2: Criar e fomentar mecanismos e estratégias que viabilizem a ampla informação e o controle social através de meios digitais, folders, cartazes, rádios comunitárias, meios de transportes e outros.

Proposta 3: Garantir autonomia e a continuidade do trabalho, face às demandas dos usuários preconizados nos princípios da PNAS e da NOB/SUAS, bem como a concretização do controle social, através de equipes técnicas permanentes. (Prioridade)

Proposta 4: Ampliar a composição do CMAS respeitando a proporcionalidade e paridade, criando conselhos gestores locais em unidades públicas e conveniadas.

Proposta 5: Que o CMAS estabeleça critérios de partilha e transferência de recursos e prestação de serviço nas proteções social básica e especial de média e alta complexidade a fim de nortear a execução e destinação orçamentária do serviço na área da assistência pelo Executivo.

Grupo de Trabalho – Financiamento

Proposta 1: Garantir percentual do orçamento de no mínimo de 06% do total no Município

Proposta 2: Assessoramento permanente de equipe técnica cedida pela SMAS para o CMAS nas áreas de finanças, contabilidade e jurídico para execução do Fundo.

Proposta 3: Estreitar relação entre Município e Estado no âmbito da gestão do SUAS – especificamente para a Superintendência de Gestão

Proposta 4: Revisão de toda tipificação contida na Portaria nº02/2009, conforme estudos a serem realizados pelo Conselho com assessoramento da SMAS.

Proposta 5: Elaboração do Plano de ação e de aplicação do Fundo Municipal de Assistência, a partir das proposta orçamentárias encaminhadas pelos Conselhos vinculados a SMAS.

Grupo de Trabalho – Gestão do SUAS e a Rede Socioassistencial

Proposta 1: Partindo da PNAS E NOB – SUAS garantir a Gestão Plena no Município.

Proposta 2: Aumento de equipamentos da proteção Social Básica e Especial.

Proposta 3: Aumento da Rede de atendimento a Proteção Social Especial de Alta complexidade.

Proposta 4: Otimizar as ações de políticas públicas de assistência social no município de Niterói.

Proposta 5: À luz da NOB – RH SUAS, garantir a interface com as Secretarias afins.

Grupo de Trabalho – Trabalhadores do SUAS e o protagonismo dos usuários.

Proposta 1: Capacitar e informar os usuários sobre a política de assistência social. Democratizar a participação nos espaços dos Conselhos para ampliar a participação da população. Emponderar os usuários sobre os limites e as possibilidades dos projetos sociais.

Proposta 2: Implementar plano de cargos e salários para os profissionais trabalhadores da SUAS / PNAS de Niterói. Buscar que os espaços do CRAS e equipamentos da assistência social sejam de fatos públicos. Ampliar o número de CRAS no município e melhorar os equipamentos já existentes com transporte para as equipes técnicas fazerem as visitas domiciliares. Garantir equipe técnica completa nos CRAS: Assistente Social e Psicólogos.

Proposta 3: Garantir no orçamento do município através do fundo de assistência social a manutenção dos CRAS.

Proposta 4: Articular o trabalho do CRAS com as instituições locais e representantes da comunidade.

Proposta 5: Capacitar e profissionalizar as famílias atendidas pelo CRAS.

Deliberações da conferência 2011

A plenária final foi iniciada com a leitura e aprovação das propostas de cada grupo de trabalho. Definiu-se assim, após votação e aprovação pela plenária as propostas finais da VIII Conferência Municipal de Assistência Social:

1. Construção do plano de cargos, carreiras e salários garantido a isonomia salarial entre os profissionais do município (que exerçam os mesmos cargos e funções nas diferentes secretarias/ fundações) e a recuperação de perdas salariais;
2. Incentivo à construção e legitimação do fórum municipal dos trabalhadores do SUAS vislumbrando, inclusive, a participação na definição de planos de cargos, carreiras e salários e instauração da mesa

de negociação visando as melhorias de condições de trabalho conforme a NOB-RH;

3. Estabelecimento do plano municipal de capacitação dos profissionais e educação permanente conforme a NOB-RH;

4. Criação de instrumentos (sites, materiais gráficos, reuniões) para a socialização do financiamento da política municipal de assistência social;

5. Criação de instrumentos para a socialização e atualização de informações sobre planos e projetos de instituições integrantes da rede socioassistencial municipal;

6. Criação dos centros de acolhimentos para idosos, preferencialmente sem vínculo familiar, respeitadas as normas de acessibilidades, bem como a ampliação dos centros de convivência para idosos, além da criação de uma política para acolhimento e atendimento às pessoas adultas e idosas com deficiência;

7. Obrigatoriedade de adaptação de espaços públicos e privados de uso coletivo destinados a acolher as pessoas com deficiência e em situação de vulnerabilidade social bem como o treinamento dos profissionais que trabalham nesses espaços de forma que dominem "libras", "braille" e a comunicação alternativa e saibam como lidar com pessoas com deficiência e que as novas unidades a serem construídas sejam feitas tendo como base o senho universal;

8. Implementação e ampliação da educação de jovens e adultos na modalidade de educação básica no período diurno no município de Niterói, bem como a criação de uma política de qualificação profissional para pessoas com deficiência respeitadas às especificidades de cada área de deficiência, sendo disponibilizados os equipamentos socioassistenciais como apoio nesta ação;

9. Adequação dos logradouros públicos de acordo com a norma vigente bem como a obrigatoriedade do poder público de fiscalizar o cumprimento das normas de acessibilidade;

10. Retorno da gestão do Programa Bolsa Família para a SMAS com maior integração do PBF com as políticas públicas de educação e saúde do município de Niterói, garantindo o cumprimento das condicionalidades do programa;

11. Fortalecimento do comitê gestor e retomada dos comitês regionais na perspectiva da intersectorialidade;
12. Efetivar, fomentar e ampliar as políticas Públicas voltadas para a Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade, tais como as direcionadas aos encarcerados e egressos do sistema penitenciário e suas famílias (crianças, adolescentes e adultos em risco / vulnerabilidade social). Assim como implementação e funcionamento institucional da casa de acolhimento transitório infanto-juvenil (CATI), voltado para usuários de drogas. E um centro de atendimento 24h para população em situação de rua;
13. Garantir toda a execução física e financeira do recurso do Índice de Gestão Descentralizado - IGDM para cadastramento e acompanhamento das famílias e estruturação da gestão das condicionalidades no território e também no fortalecimento das ações de controle social, de acordo com o artigo 11 A, parágrafo 6 do Decreto nº 5.209/04;
14. Capacitar os sujeitos sociais que atuam na implementação e acompanhamento no Programa Bolsa Família;
15. Garantir a qualidade e a participação de usuários conselheiros, trabalhadores do SUAS e entidades na elaboração e acompanhamento da execução do Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, como forma de garantir que as deliberações das conferências de Assistência Social nas três esferas de governo sejam contemplada, e possibilitando o encontro entre os conselheiros ligados à Assistência Social;
16. Criação de um documento de passe unificado de âmbito nacional para pessoas com deficiência e seus acompanhantes.
17. Ampliação e fortalecimento da política de inclusão produtiva voltada às famílias do PBF;
18. Garantir as ações da política de Assistência Social e seus serviços, considerando a capacitação e formação continuada, o aumento do quantitativo de CRAS e CREAS.