

2

Assistência Social como Política Pública: Uma recente conquista

Até hoje o debate sobre Assistência Social não foi esgotado enquanto eixo de discussão no interior da profissão. Pelo contrário, concepções e análises contemporâneas continuam enriquecendo o debate e propiciando novos estudos em especial a partir dos anos 90, em decorrência da implantação do Sistema descentralizado e participativo, instituído pela LOAS.

Portanto, o objetivo deste capítulo consiste em analisar, ainda que sucintamente a trajetória da Política de Assistência Social brasileira como subsídio para se entender o reordenamento adquirido pela política ao compor o tripé da Seguridade Social.¹

2.1

A Trajetória da Política de Assistência Social no Brasil: um retorno necessário.

As discussões em torno da Assistência Social despertam inúmeras indagações e questionamentos e até mesmo polêmicas, o que sem dúvida contribui para enriquecer o debate. Ao mesmo tempo, classificá-la enquanto Política Pública como um avanço, é necessário fazer um preâmbulo sobre o processo de implantação da Assistência Social no Brasil.

O que requer ainda que de forma breve a contextualização dos parâmetros, ou se desejar, dos modelos referenciais de Política Social² existentes em países capitalistas, para mais adiante chegarmos à reflexão acerca das formas assumidas pelo Estado³ no trato da questão social⁴ nos diferentes processos históricos brasileiros.

¹ O tripé da Seguridade Social é composto pela Assistência Social, Saúde e Previdência Social.

² Por Política Social adotaremos a concepção de Faleiros (2000:43) “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 Utiliza-se aqui o conceito de Estado Ampliado de Gramsci, que incorpora “sociedade civil” e “sociedade política” como momentos deste Estado, para situar que: (...) essa nova concepção marxista do Estado me parece ligada organicamente aos processos de ampliação e construção da

Parto inicialmente do período pós Segunda Guerra Mundial, quando se consolidou o Estado de Bem-Estar-Social nos países de capitalismo avançado, um modelo utilizado como instrumento de enfrentamento à crise depressiva dos anos 30.

Desta forma, os governos responsabilizavam-se pela garantia mínima, ou seja, um padrão de vida para todos os cidadãos, cabendo ao Estado regular a economia de mercado de modo a assegurar os direitos de cidadania sob a ótica de Marshall.

Neste momento, cabe ressaltar que o conceito de cidadania desenvolvido por Marshall (1987), incorpora elementos civis, políticos e sociais; em outras palavras, 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 sócio-econômico.

Assim, os direitos civis são necessários a uma sociedade de mercado; os direitos políticos fazem com que o indivíduo participe da formação do governo; e os sociais são os direitos mínimos de bem-estar.

O Estado de Bem-Estar apresentou-se, originalmente sob distintas formas, atendendo as particularidades dos países, e respondendo as demandas a ele impostas. A tipologia do *Welfare State* conforme apontado por Esping Anderson⁵, abrangem três modelos de sistema de proteção social que se destacam, a saber: o *liberal*, o *conservador* e o *social-democrata*. Embora a tipologia do *Welfare State* admita variações de acordo com as correntes teóricas a que se filiam seus estudos (Draibe, 1989).

No modelo liberal ou residual, o Estado torna-se interventor somente quando os “canais naturais”, entendidos como esforço individual, a família, o

cidadania. Foi porque se desenvolveu os direitos de cidadania, tanto políticos quanto sociais, que se tornou possível essa nova configuração do Estado, que o faz permeável à ação e aos interesses das classes subalternas. (Coutinho, 1997:164).

⁴ Para nortear essa discussão utilizaremos o conceito de Iamamoto (2000:27) em que “*a questão social é apreendida como um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por parte da sociedade*”.

⁵ Apud Vianna (1991:137).

mercado e as redes comunitárias, não conseguem suprir as necessidades básicas destes indivíduos (Draibe, 1989:26).

Os benefícios relacionam-se diretamente à sobrevivência do indivíduo e possuem caráter temporário e limitado, com o objetivo de cessar uma situação emergencial, isso faz com que os benefícios sejam focalizados e destinados a uma clientela de baixa renda, os quais são freqüentemente estigmatizados. O Estado incentiva o mercado a prover o bem-estar, seja pelo fato de garantir apenas uma exígua provisão pública direta e/ou seja, por subsidiar mecanismos privados de bem-estar e de proteção social. (FARIA: 1998).

O modelo conservador ou meritocrático, como também é conhecido, caracteriza-se em especial pelo padrão corporativista, onde ser beneficiário implica diretamente em contribuir. A ação “protetora” do Estado se dá de forma complementar e diferenciada. Os benefícios refletem e diferenciam-se conforme a situação ocupacional, o que reforça seus princípios corporativos.

Ao mesmo tempo, associa-se ao chamado mérito, ou fazer por merecer, como bem define Vianna:

(...) destina-se a quem *merece*, ou seja, quem contribui para a riqueza nacional e/ou consegue inserção no cenário social legítimo, tem direito a benefícios diferenciados conforme o trabalho, o status ocupacional, a capacidade de pressão. (1991:138)⁶

Já no regime social-democrata predominam os princípios universalistas na provisão pública e a desmercantilização proporcionada pelos direitos sociais e pela lógica diferenciada do mercado, prevalecendo o valor de uso, bem como a utilidade social. A social-democracia evita a dualidade entre classe média e operária; ou do Mercado com o Estado, modificando esta relação, assim o Estado altera o livre movimento do mercado. Dessa forma proporciona um padrão de igualdade elevada.

A característica mais evidente deste regime, de acordo com Faria (1998), diz respeito à fusão entre bem-estar e trabalho, o que proporcionava a desmercantilização do status da força de trabalho, alcançado através do salário social e dos direitos de cidadania. Isso fez com que o Estado atuasse como

6 Grifos meus.

promotor das políticas sociais, as quais eram financiadas pelo orçamento público, por intermédio do recolhimento de impostos.

A maior crítica realizada a esta modalidade de Welfare State refere-se ao número restrito de países nos quais o modelo se consolidou, a saber: Dinamarca, Noruega e Suécia. Embora Offe (1989)⁷ tenha observado que tal modelo esteve presente nas sociedades europeias altamente homogêneas, tendo como exemplo clássico (quicá o único) a Suécia.

Os estudos realizados por Draibe (1989, 1993) indicam a predominância do modelo meritocrático no que se refere ao sistema de proteção brasileiro, caracterizado por práticas clientelistas e corporativistas. O que também é debatido por Vianna (1991), que admite que o Estado de Bem Estar brasileiro é marcado pela centralização burocrática associada ao baixo grau de poder decisório, fruto do longo período autoritário.

O conceito de Seguridade Social tornou-se corrente particularmente na Europa a partir dos anos 40, quando se consolidaram ações governamentais, formulando políticas sociais a partir de dois paradigmas.

O primeiro baseado no princípio do direito, marcado pela universalidade de cobertura inspirada no Modelo Beveridgiano. “O Estado de bem-estar social consagrou os direitos sociais ao desvinculá-los da relação contratual estabelecida para os assalariados e estendê-la a todos os cidadãos” (Fleury: 1994:77). Ao contrário, o segundo, tem origem no Modelo Bismarckiano, com rígidos critérios de inclusão e seletividade.⁸

No âmbito brasileiro, o conceito apresenta divergências na literatura. Draibe (1989) defende que o Estado de Bem-Estar constituiu-se e consolidou-se entre as décadas de 30 e 70, classificando esse período como “Estado Social” e ao

⁷ Apud Vianna (1991:140)

⁸ O Modelo Beveridgiano foi implementado na Inglaterra, após a 2ª Guerra Mundial, por Sir William Beveridge, visou integrar os mecanismos de seguridade social, disponibilizar benefícios e serviços para todos os cidadãos através de um sistema universal e uniforme. Diferentemente do Modelo Bismarckiano implementado na Alemanha no final do século XIX pelo Chanceler Bismarck, o qual se caracteriza por ser seletivo, corporativo e fortemente associado à idéia de seguro social. Para aprofundar a discussão sugere-se consultar Faleiros (1991); Fleury (1994); Boschetti (1999).

fazer uma analogia a partir das variações da tipologia do Welfare State, elabora a morfologia do welfare state brasileiro⁹.

Como podemos chamar de “Estado Social”, um Estado Ditatorial que ao criar instituições para prestar assistência, ao mesmo tempo reforça o caráter caritativo e assistencialista? A exemplo da LBA – Legião Brasileira de Assistência¹⁰, a qual sempre esteve dirigida pelas primeiras damas, o que contribuiu para descaracterização da Assistência Social enquanto política social, associando às ações caritativas e a benesse dos governantes, representadas na figura de suas esposas.¹¹

Além do caráter perverso e contraditório das instituições, as quais não buscavam superar a situação de carência da população, mas sim proporcionar meios de reproduzir a força de trabalho, pois estavam preocupadas com o desenvolvimento econômico, além de desmobilizar a população contra Estado repressor.

Segundo Yamamoto (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 (1998:306)¹².

Desta forma, as articulações políticas 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.

⁹ Há de se destacar outras abordagens de autores brasileiros de igual relevância: Aureliano & Draibe (1989) “A Especificidade do ‘welfare state’ brasileiro”. In MPAS/CEPAL, Projeto A Política Social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Vol. III; Draibe (1990) “Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas”. In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Vol. 4; e Vianna (1998) “A Americanização (perversa) da seguridade no Brasil. Estratégias de bem estar e políticas públicas”.

¹⁰ A LBA foi transformada em Fundação em 1966 e integrada às agências da área previdenciária em 1974. A respeito vide Neves, 1994.

¹¹ A respeito da relação entre Assistência Social e sua relação com o primeiro damismo sugere-se aprofundar a discussão a partir da análise realizada por Iraildes Caldas Torres em *As Primeiras Damas e a Assistência Social. Relações de Gênero e Poder*. São Paulo, Cortez: 2002.

¹² A autora faz uma análise profunda de cada uma das instituições surgidas a partir da década de 40, seus objetivos e particularidades, ao contextualizar o processo de institucionalização da profissão.

O modelo getulista de proteção social pautava-se no corporativismo, onde os benefícios caracterizavam-se por ações fragmentadas em categorias profissionais, implementados de maneira desigual com o objetivo de controlar as classes trabalhadoras.

Neste período ditatorial, as políticas sociais tornaram-se expressão do modelo repressivo, centralizado, autoritário e desigual. Santos (1987:88) afirma que a *“política social brasileira se dá de forma inconsciente e segmentada, não conseguindo alcançar a magnitude dos problemas da época”*.

Este modelo permaneceu até o golpe de 64 e, a partir da segunda metade dos anos 70, a conjuntura é marcada por questionamentos e insatisfações. O Estado brasileiro passa por inúmeras transformações, aceleradas, sem dúvida, pelo descontentamento popular e pela crise econômica marcado pelo arrocho salarial. Assim, os movimentos de resistência ganham espaço, como a mobilização das greves dos metalúrgicos em São Paulo, a presença da Igreja Católica e a própria organização do Partido dos Trabalhadores.

A partir do final dos anos 80, outros autores¹³ discutem a concepção de Seguridade Social tendo como marco legal a Constituição Federal de 1988, conceito até então inexistente nas legislações anteriores. De forma crítica Vianna (1991) qualifica o Sistema de Proteção Social Brasileiro como *“Robin Hood fracassado”*. A autora parte do pressuposto de que embora à elaboração da Constituição de 88 tenha sido inspirada nos princípios do modelo universalista anglo-escandinavo, sua implementação confrontou-se com uma conjuntura política e econômica, marcada por enormes gastos governamentais, além de confrontar-se com uma forte ofensiva neoliberal¹⁴.

Ao analisar a Assistência Social no contexto dos sistemas de proteção social, Oliveira (2003) enriquece o debate ao considerar que embora a Constituição de 1988 tenha sido inspirada no modelo social-democrata, confrontou-se com uma cultura política de valores elitistas, clientelistas de traço reducionista e compensatório.

Como complementa Vianna (1998):

¹³ Dentre esses autores, encontram-se Nogueira (2001); Mota (1996); Pereira (1996); Raichelis (2000), dentre outros.

¹⁴ A respeito vide Vianna (1991).

No Brasil, nunca houve partido com as características (e as raízes) das agremiações social-democratas européias; políticas keynesianas não foram propriamente o forte das experiências de planejamento econômico no país; e, sobretudo, no campo das relações de trabalho e de movimento sindical, o arbítrio e a segmentação corporativa sempre predominaram, impedindo que qualquer idéia de ‘pacto’ vingasse (1998:167)¹⁵.

Quando no Brasil propõe-se pela primeira vez aplicar um modelo de proteção social de caráter universal, os países de capitalismo avançado já propagavam a crise Welfare State, o que foi bem incorporado no discurso do então presidenciável Fernando Collor na sua “caçada aos marajás”, como justificativa de cortes de gastos no orçamento público.

O discurso do Modelo Beveridgiano esbarrava com uma prática bismarckiana, a exemplo da dificuldade na criação do Ministério de Seguridade Social, o qual seria composto pelas políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social, o que nunca foi implantado, ao contrário criaram-se ministérios distintos, reproduzindo o sistema de proteção social existente anteriormente.

Parafrazeando Boschetti, há uma “tensão histórica” entre os dois modelos muito antes da Constituição de 88. Afinal, a lógica de contribuição, associada ao seguro esteve presente já na década de 60 com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que definia a unificação dos benefícios dos vários institutos, os quais decorriam de contribuição dos segurados, considerando que a aposentadoria decorre de tempo de serviço.

A autora faz uma análise recente sobre a Seguridade Social brasileira questionando a lógica implementada, em que prevaleceu historicamente à ótica do seguro em contraposição à lógica do direito e da universalização, o que levou a autora a classificar esse processo como “uma unidade de contrários”.¹⁶

Como por exemplo, 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

¹⁵ Apud Oliveira (2003:111).

¹⁶ Boschetti (1999, 2003b).

Previdência Social (INPS) unificando os Institutos até então existentes e nos anos 70, denominado o Sistema Nacional de Assistência e Previdência.

O que hoje chamamos de INSS (Instituto Nacional de Seguro Social) substituiu o antigo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado em 1966, e unificado nos anos 70 com a criação do Sistema Nacional de Assistência e Previdência.

Convém ressaltar, que mesmo tendo sido este período permeado de modificações e avanços devido à criação destes institutos e outras instituições que prestavam assistência, percebe-se a continuidade de um modelo fragmentado e desigual com articulações de interesse e troca de favores. Isto porque o Estado mantinha políticas curativas e não preventivas, onde o público assistido era determinado pelo vínculo empregatício, fazendo com que a outra parcela da população recorresse às ações filantrópicas.

Apesar dos autores mencionados anteriormente divergirem quanto ao período de incorporação da Seguridade Social¹⁷ brasileira, e da existência ou não de um Estado de Bem-Estar, os autores citados são unânimes no que corresponde 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.

Em suma, Arretche (2000) muito bem define as ações desenvolvidas até a década de 80:

Se de um lado, o governo federal executava sua política com base neste conjunto desarticulado e superposto de instituições que operam isoladamente de forma centralizada, Estados e municípios também executavam suas ações, seja através da prática do ‘primeiro-damismo’, seja através de seus órgãos locais de promoção social. De qualquer modo, em linhas gerais, salvo raríssimas situações em que a orientação ideológica dos executivos estaduais ou municipais não o permitia, reproduzia-se no plano local uma concepção caritativa e descontínua de ações de assistência. (2000:171).

¹⁷ Nossa discussão apóia-se em Vianna (1999:151) “*A Seguridade Social implica, assim: universalidade de cobertura de atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade das bases de financiamento; e finalmente, gestão administrativa democrática e descentralizada, com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados*”.

O que por sua vez reforça que o padrão das políticas sociais realizadas em nosso país até então, foi fragmentado, excludente e setorizado, que aliado à falta de democracia na definição de prioridades e nos modelos de gestão das políticas e dos programas sociais, favoreceu a emergência de mudanças das relações entre democratização e representação dos interesses populares nas decisões políticas.

A partir da abertura política na década de 80 potencializam-se a emergência de novos sujeitos políticos, os quais passaram a reivindicar respostas para um conjunto de demandas compreendidas como direitos sociais, pautados na igualdade, democracia de base, a autonomia em relação ao Estado, constituindo-se como novo padrão de cidadania, pela luta por direitos.

No final dos anos 80, início dos anos 90, o Estado Brasileiro recém-saído da ditadura militar, vivenciava um período de transição democrática com uma cultura política marcada pela subalternidade, fisiologismo e pelo conservadorismo. A sociedade reivindicava direitos, o que culminou na Constituição de 1988, tornando-se marco legal deste processo.

A revitalização da sociedade civil, com o aumento do associativismo, a emergência de movimentos sociais organizados e a reorganização partidária constituíram-se como fase decisiva no processo de democratização do Estado (Dagnino: 2002).

A ausência de participação da sociedade civil na definição de prioridades e nos modelos de gestão das políticas favoreceu a emergência de diferentes movimentos de resistência ao regime militar e ao Estado autoritário e tecnocrático, os quais buscavam mudanças nas relações entre Estado e Sociedade num período marcado por um clima de insatisfações, em que se reivindicam direitos civis, políticos e sociais. O resgate dos direitos civis e políticos ocorrem com a chegada de um presidente civil, após anos de governos militares. Enquanto a universalização dos direitos sociais só se dará com a Constituição Federal de 1988, fruto de um processo de luta, considerada um grande avanço na conquista, pelo acesso às políticas públicas as quais se tornavam garantida por lei.

Pelo menos legalmente, todos os indivíduos, independente de quaisquer qualificações, passam a ter direitos civis, políticos e sociais, independente de contribuição como realizado anteriormente.

A Constituição Federal de 88 introduziu o conceito de seguridade social baseado no tripé Saúde, Previdência e Assistência Social. Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) introduz uma nova forma de discutir a questão da Assistência Social, que ganha o status de política social, direito do cidadão e dever do Estado.

2.2

Assistência Social sob a ótica da Seguridade Social: um movimento de avanços e retrocessos.

Cabe-nos registrar que a nossa discussão em torno da Assistência Social tem como marco sua incorporação ao tripé da Seguridade Social após a Constituição de 88 e da Lei Orgânica da Assistência Social, apoiada nas discussões de Pereira (1996,2001) e Boschetti (1999 2003b).

Essa escolha não ocorre de forma aleatória, e sim por compartilhar das idéias defendidas pelas autoras sobre a temática a partir da nova concepção adquirida pela Assistência Social, que atribui status formal de Política e a diferencia de filantropia¹⁸ e de beneficência.

Concordamos com Pereira (1996), ao declarar que “falar sobre Assistência Social não é uma tarefa fácil”, ao contrário constitui-se uma tarefa complexa e polêmica. Pois, inúmeros são os fatores que contribuem para esta complexidade. A Assistência traz consigo uma imprecisão ideológica, marcada por uma conceituação distorcida. Isto sem esquecer do constante discurso da ausência de recursos destinados à área, e até mesmo pelo comprometimento histórico, por muito associado às práticas assistencialistas e eleitoreiras.

Afinal, ao abordar esta temática é preciso despir-se dos discursos intrínsecos a ela, por isso, faz-se necessário analisá-la ultrapassando as visões reducionistas, as quais se limitam à questão da subsistência ou a ótica errônea da pobreza. O que por sua vez a qualifica como política parcial, de caráter provisório e compensatório.

¹⁸ Segundo Faleiros "A filantropia consiste na institucionalização da ajuda econômica, através da canalização de recursos, a categorias ou pessoas definidas pelos próprios organismos com um caráter humanista, voluntário e de boa vontade". (1991:46).

Pereira (1996) considera como equívoco analisar a Assistência tendo a pobreza como categoria de análise. Essa categoria de análise vislumbra duas modalidades de Assistência Social - uma *stricto sensu* e outra, *lato sensu*. Esta última modalidade segue em direção ao modelo institucional redistributivo por caracterizar-se, por sua vocação para as necessidades sociais, como um meio e não um fim em si mesmo, por ser redistributiva, e por depender da participação da sociedade no seu desenvolvimento.

Em contraposição, a Assistência Social *stricto sensu*, segue os princípios do modelo meritocrático-particularista por estar: focalizada para o problema individual do pobre; ter um fim em si mesma; fazer de tudo um pouco junto aos excluídos da atenção especializada das demais políticas que são tidas como “universais; ser contingencial, distributiva e funcional ao fortalecimento do capitalismo, à medida que “não se constitui em arena de conflito entre interesses contrários, e nem impõe limites ao princípio da rentabilidade econômica”, o que a impede de transformar-se em direito. (Pereira, 1996:40).

Embora a Assistência Social se caracterize pela gratuidade e seu caráter não-contributivo, o que a coloca numa condição diferenciada de mercadoria, esta prática traz intrinsecamente uma tradição de viés conservador e filantrópico da Assistência institucionalizada por instituição sem fins lucrativos, por vezes reforçada pela cultura do favor, na qual predomina o primeiro damismo.

A conquista jurídico-conceitual no âmbito da Assistência Social esbarra, a meu ver em dois aspectos: um que se refere ao âmbito teórico, o que só reforça a afirmação de Mestriner (2001), na qual a filantropia e a benemerência têm sido tratadas como “irmãs siamesas”, e outro relacionado à sua trajetória histórica, marcada pelo estigma de seus usuários, ao invés de emancipá-los enquanto cidadãos.

Maria Luiza Mestriner (2001) faz uma reconstrução histórica que discute as respostas do Estado frente à questão social, entre a Filantropia e a Assistência Social desde a década de 30 até a atualidade, e conclui que:

A Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substituta uma pela outra. Entre conceitos, políticas e práticas têm sido difícil distinguir o compromisso e a competências de cada uma dessas áreas, entendidas como sinônimos, porque de fato escondem – na relação Estado-Sociedade – a responsabilidade pela violenta desigualdade social que caracteriza o país. (2001:10).

A Assistência Social quase nunca é vista como ela é, ou seja, um fenômeno social dotado de propriedades essenciais, nexos internos, determinações histórico-estruturais, relações de causa e efeito, vínculos orgânicos com outros fenômenos e processos. (Pereira, 2001:217).

Em outras análises, a autora alerta sobre os vícios metodológicos pelos quais a temática vem sendo discutida, a Assistência Social precisa ser analisada de forma dialética, e não tratada como fenômeno linear, de forma isolada, isento de contradições¹⁹.

Dentro desta perspectiva, a Assistência Social precisa ser discutida sob três aspectos os quais a diferenciam das práticas prestadas anteriormente, sendo analisada como direito de cidadania social, como política pública e como um dos componentes da Seguridade Social.

O fato de ser garantida legalmente pressupõe a inter-relação com as demais políticas públicas, que por sua vez exigem a intervenção ativa do Estado. Esta intervenção lhe proporciona o status de direito, ultrapassando as ações de caráter moral ou daquelas práticas a direitos individuais ou pessoais.

Essa intervenção não se limita à distribuição de bens materiais, pois abrange outros bens, os quais Pereira (1996) classifica como intangíveis voltados para as necessidades cognitivas emocionais básicas do ser humano, tais como: a informação, a convivência familiar e comunitária saudáveis, a capacitação profissional e intelectual, a participação e controle do poder político, a prestação de serviços sociais e instituições de projetos e programas de investimentos sociais como forma complementar de combate à pobreza.

Ao considerá-la como Política Pública equivale a transformá-la em um programa ou estratégia de ação, tornando-a:

Um conjunto de mecanismos e procedimentos mediante os quais se elabora a agenda do que virá a ser a pauta de prioridades políticas a ser posta em prática de forma planejada e escalonada no tempo. Isso requer: formulação de política; tomada de decisão; determinação de objetivos e critérios; identificação e comparação de alternativas que, por sua vez, vão exigir pesquisas e diagnósticos para subsidiar escolhas e decisões; avaliação, para aferir impactos associados às decisões; e definição precisa de recursos. (Pereira, 1996:71).

¹⁹ Para Pereira (1996) constituem-se como equívoco conceituá-la por seus efeitos e não por suas determinações, associada à questão da renda, ou do conceito de pobreza, o que recai sob outro equívoco, já sinalizado anteriormente.

Essa particularidade faz com que a Assistência Social não seja guiada por impulsos meritocráticos e sim operacionalizada de acordo com princípios e diretrizes prescritos na LOAS, o que inclui a Assistência prestada por Instituições Filantrópicas ou beneficentes.

Ao compor o tripé de Seguridade Social com a promulgação da Constituição Federal de 1988 dava-se início a multiplicação e extensão de direitos sociais no país. Isso fez com que a Assistência Social adquirisse um lugar próprio no conjunto de políticas sociais como integrante do tripé da Seguridade Social, juntamente com a Previdência e Saúde²⁰.

Independente de contribuição, a Assistência Social torna-se um avanço na visão dos direitos sociais e na definição da primazia do Estado.

Isso significa dizer que ao compor a Seguridade Social, a Assistência Social, de acordo com Pereira (2001), passa a exercer as seguintes características:

Embora não seja em si mesmo universal, já que tem como destinatários segmentos sociais particulares, ela deve realizar uma necessária tarefa universalizadora ao incorporar e manter incorporados no circuito das institucionalidades prevaletentes (direitos, leis, políticas) esses destinatários;

Por 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. E é só nesse sentido que ela funcionará como espaço público, onde tanto o Estado como as sociedades se farão presentes colocando-se a serviço de interesses coletivo (2001:228).

No Brasil, esta intenção significou não somente “integrar” as áreas e compor o tripé da Seguridade, mas também estabelecer um modelo de gestão, reordenando os mecanismos de planejamento, execução e financiamento das ações para assegurar o caráter universal, democrático, até então inexistente nas cartas anteriores, alterando também a concepção de direitos de cidadania.

²⁰ A Previdência Social é tratada no artigo 201, onde prevê que “Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão; II – ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda; III – proteção à maternidade, especialmente à gestante; IV – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário”. A Saúde tornava-se “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.(Art. 196)

Assim, a promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais em nosso país, foi traduzida no artigo 194 da Constituição, onde a seguridade social passaria a compreender “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A Assistência Social, pelo menos em tese, deixava de ter um caráter imediatista, ou de ser resultado de "boa vontade" dos governantes, o que se expressou nos artigos 203 e 204:

Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social;

Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes.

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

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

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Neste momento, ao considerar a nova concepção adquirida pela Política de Assistência Social, cabe-lhe como funções básicas: resgatar e concretizar direitos, mediante a viabilização de canais de participação. Vabe lembrar que se tratava apenas de um avanço teórico, pois persistiam na prática da Assistência Social inúmeras questões a serem superadas: o clientelismo, paternalismo²¹, seguidos da justificativa de recursos inconsistentes. Principalmente, porque ao longo da história a área social não se constituiu como prioridade aos olhos dos governantes, fazendo como que os recursos destinados às políticas sociais sejam os primeiros a serem reduzidos. No entanto, muitos anos se passaram e ainda hoje essas questões precisam ser enfrentadas.

Outro desafio consistia em regulamentar os dispositivos previstos e materializá-los por meio de legislação própria, pois não bastava assegurá-los somente no plano jurídico formal. Afinal, essa relevante conquista enfrentava uma

²¹ De acordo com Edson Nunes, "... o clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada (...) [sem] nenhum tipo de regulamento formal (...)." (Nunes, 1999:40). Enquanto o paternalismo caracteriza-se pela figura

grande ameaça: “virar letra morta”, o que só viria a acontecer cinco anos mais tarde, em Dezembro de 1993 com a Lei Orgânica de Assistência Social²².

As regulamentações dos direitos asseguradas pela Constituição tenham sido pensadas na perspectiva da descentralização, na partilha de poder e responsabilidade do Estado, nas suas diferentes esferas, face às necessidades sociais e à garantia de direitos sociais à população, a regulamentação da Assistência se caracterizou como um processo marcado por um período de “idas e vindas” de batalhas processuais e vetos presidenciais.

As palavras de Pereira expressam muito bem este período, em especial com veto integral do presidente Collor, em 1991, quando o processo de debate e renegociações teve que ser reiniciado.

...tudo indica que a Assistência Social como direito de cidadania no Brasil já nasceu fadada ao insucesso ou, pelo menos destinada a conviver com insólitas incoerências institucionais. (...) A proposta de Lei da Assistência Social foi totalmente vetada por ser considerada inconstitucional e ferir o interesse público em seu intento de transferir um benefício de prestação continuada em dinheiro aos idosos e pessoas portadoras de deficiência carentes. (1996:93)

A regulamentação da Assistência Social reflete o processo de mobilização de segmentos sociais que se organizaram com o objetivo de fortalecer a idéia da Assistência Social como dever do Estado, o que envolveu inúmeros setores da sociedade num debate amplo pela negociação e formulação de um dispositivo legal que fosse capaz de expressar a conquista na luta por direitos e romper com a prática descontinuada da Assistência.

Essa mobilização se expressou pelo embate entre a sociedade organizada em movimentos pela afirmação da Assistência Social como direito de

que se passa por protetor, que ajuda, que protege o individuo excluido, predominando a lógica da tutela, do favor e não do direito.

²² A Assistência Social, assim como muitos dispositivos constitucionais não são auto-aplicáveis e, por isso, necessita de lei complementar para sua regulamentação. A LOAS regulamenta os artigos 203 e 204, os quais tratam respectivamente: da prestação da assistência social e de seus objetivos; dos benefícios e do perfil dos beneficiários; das fontes de recursos; e das diretrizes a serem seguidas.

cidadania, versus ‘forças sociais’ vinculadas ao assistencialismo²³ e à subalternidade política.

Finalmente, em 1993, a LOAS foi sancionada e os artigos 203 e 204 regulamentados, embora com alguns cortes, pelo então presidente Itamar Franco.

Art. 02 – Parágrafo Único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.²⁴

Assim as funções da LOAS consistem em assegurar o que foi declarado na Constituição, ou seja, transformar as disposições declaradas de direito em disposições asseguradoras de direito; definir, detalhar e explicitar a natureza, o significado e o campo próprio da assistência social, a fim de compatibilizá-la com o estatuto da cidadania.

Segundo Pereira (1996:67), a composição da LOAS foi sistematizada tendo como referencial os pressupostos de que a Assistência Social deveria seguir as necessidades sociais e não as demandas do mercado e da lógica do lucro e da acumulação privada, devendo, sim, garantir o acesso e o usufruto dos mais pobres aos bens, serviços e direitos que constituem o patrimônio da sociedade, que é constituído por todos, sendo-lhe conferida o caráter de política pública.

Dentro desta perspectiva, a formulação da LOAS foi um grande avanço na história das políticas sociais no Brasil, principalmente por ser uma conquista para o debate contemporâneo, instituído no interior do Serviço Social, além de contribuir para as mudanças na relação entre o Estado e a sociedade,

²³ “...assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geravam e para perpetuar o sistema de exploração (...). O termo assistencialismo pode induzir a erro, pois, em algumas ocasiões parece que se faz referência a uma ajuda material de enorme magnitude; ora, não foi precisamente a ajuda material aos despossuídos o que prevaleceu nessa forma de ação social - o essencial, mais que aquela ajuda, era a assistência espiritual, as lições morais, os intermináveis conselhos, as propostas de esperança e resignação. Em tudo aparecia, fluidamente, o paternal, o donativo, o 'generoso' de mão cheia; mas o estilo mudava significativamente quando se tratava de assistir com bens concretos aos necessitados...” Alayón (1995: 15-16)

²⁴ Há uma discussão sobre mínimos sociais e necessidades básicas, considerando que mínimos e básicos são conceitos distintos. Nesta discussão destaca-se a contribuição de Potyara Pereira contida em “Necessidades Humanas. Subsídios à crítica dos mínimos sociais”. São Paulo: Cortez, 2000; e Aldaíza Sposati em “Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania”. In: Revista Serviço Social e Sociedade N. 55. São Paulo: Cortez, 1997.

relacionada às formas de enfrentamento da pobreza e da exclusão social e, desta forma propiciou um caráter político à assistência social.

As ações na área da assistência social seriam organizadas a partir de um sistema descentralizado e participativo, constituído por entidades e organizações na área da assistência e por um conjunto de instâncias deliberativas composto pelos diversos setores envolvidos na área de forma articulada às ações das três esferas de poder²⁵. O que seria assegurado por princípios de descentralização político-administrativa, de municipalização, e de participação popular materializado pelas instâncias de negociação e decisão organizadas a partir de um sistema descentralizado e participativo, composto por mecanismos como os Conselhos; Fóruns e por Comissões Intergovernamentais²⁶.

2.3

Assistência Social nos anos 90: Os impactos da descentralização e no surgimento dos conselhos

As diretrizes inscritas na Constituição de 88 desenharam um novo modelo de política social, tendo como eixo central a descentralização. Esta, no entanto, admite controvérsias teóricas que consistem na sua vinculação a projetos distintos, a saber, os que seguem os pressupostos da vertente neoliberal e os da vertente democrática.

Com as mudanças introduzidas pela Constituição, os municípios conquistaram autonomia econômica e financeira, para gerir as questões mais amplas relacionadas à saúde e habitação, que antes não pertenciam ao seu âmbito de competência²⁷. Neste sentido, o município é concebido como lócus de

²⁵ Compete à União: conceder e manter benefícios continuados; apoiar técnica e financeiramente projetos e programas de enfrentamento à pobreza; atender às ações de caráter emergencial junto com estados e municípios; aos Estados: destinar recursos financeiros aos municípios para pagamento dos auxílios natalidade e funeral; apoiar técnica e financeiramente projetos de enfrentamento à pobreza (regionais); atender as ações de caráter emergencial e aos Municípios: destinar recursos para pagamentos dos auxílios natalidade e funeral, e efetuar-los; executar, em parceria com a sociedade civil, projetos de enfrentamento à pobreza; atender às ações de caráter emergencial. (Art. 12,13,14)

²⁶ As Comissões Intergestoras são instâncias de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, de acordo com a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/02.

²⁷ A Constituição Federal de 1998 (Art. 18) reconhece o município como um elemento da Federação e propõe diretrizes para a efetivação do comando único nas diferentes esferas de governo com participação popular. No que se refere à Assistência Social, a LOAS assegura às

construção de esfera pública democrática, a partir da interlocução com o poder local na conquista de uma cidadania ativa²⁸.

O contexto local adquire um papel relevante por sua proximidade com as demandas e com as importantes transformações no âmbito político-administrativo e o habilita a desempenhar um papel ativo e inovador neste terreno com o intuito de responder tais demandas.

As análises aqui defendidas sobre esfera pública democrática apóiam-se na discussão de Santana (2000), o qual a classifica como “deselitização das políticas públicas”, o que viabiliza a universalização do acesso a bens e serviços normalmente direcionados a uma elite.

A gestão democrática também se expressa pela consulta à comunidade que seria uma participação indireta ou implícita. Isso quer dizer, os prováveis futuros beneficiários participam às vezes mesmo sem saber que estão participando. Visto de outro ângulo, o Estado toma a decisão ouvindo a comunidade e não decidindo sozinho (Santana, 2000:08).

Por sua vez, um dos objetivos deste modelo de gestão consiste em combater o clientelismo a partir de um processo de democratização que torne possível a abertura de um espaço para a massa de excluídos, que por sua vez dê visibilidade e voz ativa nas decisões públicas às classes subalternas organizadas em movimentos.

A gestão democrática pressupõe um processo de democratização que seja capaz de proporcionar a abertura de um espaço de política às classes populares.

Essa democratização prevê maior transparência às ações do governo, prioriza investimentos em bem-estar social e reconhece os movimentos sociais como sujeitos do processo político, permitindo a emergência de novos atores sociais, os quais através da participação são capazes de deliberar políticas públicas

esferas locais (Art.30) poderes e competências específicas mediante a criação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social.

²⁸ Maria Vitória Benevides faz uma distinção entre a cidadania passiva, como aquela outorgada pelo Estado, com a idéia moral do favor e da tutela - da cidadania ativa, como aquela decorrente da instituição do cidadão como portador de direitos e deveres, e como criador de direitos para abrir novos espaços de participação política (Benevides, 1996).

que atendam aos interesses coletivos, realistas e viáveis e não se limite a beneficiar apenas a elite dominante.

Enfim, o município permite uma democratização das decisões, na medida em que o cidadão pode intervir com mais clareza e facilidade em assuntos da sua própria vizinhança, dos quais tem conhecimento direto, sem a mediação de grandes estruturas políticas. (Dowbor, 1999:36)

Com a municipalização desenvolve-se um processo, no qual o município ganha centralidade para a implementação de políticas no plano local, fazendo com que estas sejam geridas com maior transparência. Assim, a descentralização permite que o município seja autônomo na obtenção de financiamento próprio e na construção de parcerias²⁹.

Essa nova federalização pressupõe um processo norteado primordialmente pelos princípios da democratização e da participação, devendo contribuir para que se viabilize a participação dos cidadãos nas decisões e ações governamentais e o fortalecimento do controle social, possíveis, sobretudo, no âmbito das cidades (Stein, 2000:75).

Por sua vez, Sônia Draibe (1993) alerta para essa ambigüidade, considerando que descentralizar, privatizar, além de concentrar e focalizar os programas sociais públicos nas populações ou grupos “carentes” podem ser utilizados como vetores estruturantes das reformas de programas sociais preconizadas pelo neoliberalismo.

Afirmar que o processo de descentralização favorece a democratização política administrativa e social, além de ampliar a participação dos atores sociais na formulação e implementação de políticas, significa pensar sob quais princípios estes processos estão pautados. Podendo ser regida quer pela “crise fiscal do Estado no seu âmbito central, quer pela ampliação dos direitos sociais num contexto marcado pela presença atuante de interesses particulares e corporativos” (Cohn: 1994:07).

²⁹ A Norma Operacional Básica da Assistência Social estabelece que as parcerias sejam realizadas através de convênios, entre os gestores e as entidades privadas, prestadoras de assistência social, através do repasse financeiro desde que se estabeleçam de forma transparente as exigências e contrapartidas entre as partes contratantes. Nesse processo é fundamental o papel de controle social exercido pelos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social.

As propostas de descentralização têm como justificativa a redução da burocracia, o que levaria a melhor prestação de serviços à população, agilizando o atendimento, o que, por sua vez, beneficiaria a administração dos programas.

A justificativa da descentralização tem dois aspectos em geral associados: um de entendimento do aprofundamento da democracia, outro de simplificação, descomplexificação de ação e desburocratização da gestão pública. (Santana, 2000:09).

A descentralização prima pela participação do cidadão no processo político-administrativo local, onde a organização pública delega algumas de suas funções ou tarefas às esferas subordinadas, isto é, aos estados e municípios que passam, respectivamente a definir ações, fiscalizar e gerenciar seus próprios recursos. Cohn (1994:05) insiste em afirmar que a discussão sobre a descentralização tende a emergir nas conjunturas de transição e consolidação dos regimes democráticos, hibernando nos períodos autoritários e ditatoriais.

Por outro lado, sua discussão não hiberna nas conjunturas em que prevalece o modelo neoliberal de gestão, mesmo porque não deixam de ser regimes democráticos, entretanto, baseia-se no discurso da privatização, transferência de serviços públicos para a esfera privada, procedimentos estes que podem ser classificados como desconcentração³⁰.

Neste modelo, as tarefas são apenas repassadas para os municípios, porém diferente do que ocorreria na descentralização, a esfera municipal aqui não possui autonomia deliberativa ou financeira, pois as decisões se mantêm concentradas na esfera federal e os recursos são alocados mediante decisão federal.

A proposta de descentralização aqui defendida se alinha ao pensamento de Jovchelovitch (1998) que enfatiza a importância da participação popular na esfera pública, levando a melhoria da qualidade na prestação de serviços à população, agilizando o atendimento, beneficiando desta forma, a administração dos programas. Essa abordagem privilegia a opção de autonomia da gestão municipal, o controle social e a autogestão do espaço cotidiano.

Neste sentido, a autora defende que a descentralização envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental, que não se realiza por

³⁰ A respeito desta discussão vide Draibe (1993); Pereira (1996) e Stein (1999, 2000).

mero remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como os recursos necessários para financiá-las. Isto faz com que a descentralização carregue como conteúdo intrínseco, a idéia de avanço democrático. Daí porque a descentralização é diferente da desconcentração, pois a segunda consiste em delegar competências sem a transmissão do poder de decisão. A descentralização implica a existência de uma pluralidade de níveis de decisão exercida de forma autônoma pelos órgãos independentes do centro. (Jovchelovitch, 1998: 37).

As palavras de Stein (1999), por sua vez, sintetizam a forma como ocorreu o processo de descentralização na área da Assistência Social:

... O processo de descentralização é marcado por um lento reordenamento institucional, no qual as ações implementadas pelo órgão federal, bem como o seu acervo patrimonial, foram repassados aos Estados, Distrito Federal, Municípios e instituições. Seu pessoal foi redistribuído para diversos órgãos da Administração Pública. A legislação pertinente prevê um sistema descentralizado e participativo (criação de conselhos, fundos e planos de assistência social) nas diferentes esferas de governo. O processo é disciplinado pela Norma Operacional Básica, que estabelece níveis de gestão considerando as especificidades de cada unidade de federação. (Stein, 1999:78)

Em 1993, com a LOAS entre os ganhos referentes à assistência social podem-se destacar os mecanismos criados para viabilizar participação popular, que discutem a Assistência Social, em seus diferentes níveis, bem como podem propor e deliberar sobre a Política de Assistência Social mediante o exercício da cidadania ativa. Esse modelo requer uma estrutura específica que distribui responsabilidades entre as esferas governamentais no que se refere ao financiamento das ações na área de Assistência Social. Estrutura esta que pressupõe a existência de Conselhos, Fundos, Planos e Rede de Atendimento composta por programas e projetos governamentais e por instituições da sociedade civil que também prestam assistência.

Embora não deixemos de registrar a existência de limites, que serão discutidos posteriormente, pois estes se tornam espaços de disputa de projetos diferentes, um de vertente neoliberal, e outro de vertente democrática, o que propicia o surgimento de uma dinâmica que envolve vários atores que em consequência leva o desenvolvimento de processos tensos e contraditórios.

Neste contexto, os novos instrumentos políticos no campo da Assistência que emergiram como fruto no processo de descentralização, podem compor um espaço público não estatal.

A discussão em torno do chamado “público não estatal” ganha espaço em 1995, quando o então Ministro Bresser Pereira justificava a necessidade de reformar o Estado brasileiro que segundo ele se fazia evidente a crise deste modelo estatal e por isso crescia “a importância de uma forma nem privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado”.

Este espaço também conhecido como “terceiro setor”, setor não governamental ou setor sem fins lucrativos, e assim definido como:

Organização ou formas de controle “públicas” porque voltadas ao interesse geral, são “não estatais” porque não fazem parte do aparato do Estado, seja por não utilizarem servidores públicos, seja por não coincidirem com os agentes políticos tradicionais. (Bresser Perreira, 1999:16)

Embora esse discurso tivesse sido permeado pela horizontalidade das relações e na participação da população na definição e controle das políticas públicas, também estimulava a cooperação voluntária.

Noutras palavras, trazia intrinsecamente a transferência de responsabilidade pelo Estado no que se refere aos serviços públicos na área de educação, saúde, assistência social e cultura para este chamado público não estatal.

Diferente, das análises defendidas neste trabalho, que compartilham com a discussão de Tarso Genro (1995), onde construir uma esfera pública não-estatal significa criar instituições voltadas para a produção e reprodução de políticas públicas, que não são controladas pelo Estado, mas têm um caráter indutivo, fiscalizador e controlador do Estado.

Estas experiências propõem-se até o presente momento contribuir para construção de condições institucionais favoráveis à emergência de uma nova cultura política diferente do modelo patrimonialista, que redefine a relação entre Estado e sociedade civil na consolidação de uma cidadania ativa.

Nesta relação entre Estado e Sociedade Civil, cabe aqui considerar que instâncias participativas propõem-se a romper o perfil tradicional da Assistência Social em implementar uma descentralização democrática. É através desta

interlocução que se espera propor alternativas de políticas públicas, criando espaços públicos de discussão, que poderão se tornar mecanismos de negociação e pactuação como meio de exercer o controle social das ações e deliberações governamentais.

Assim, a participação ultrapassa o aspecto estritamente decisório dando ênfase ao debate público das questões, à proposição de alternativas e à exigência de prestação de contas dos atos dos agentes públicos. Desta forma, passando a ser concebida como um instrumento de controle social sobre o Estado, a descentralização democrática supõe que a sociedade civil é capaz de intervir na elaboração, implantação e fiscalização das ações públicas. Isso sem mencionar a necessidade de ultrapassar a busca por interesses particularistas e corporativistas, priorizando as mediações sociais e políticas para o atendimento de demandas populares.

Esta busca tão almejada não ocorre de forma espontânea, mesmo que tais canais sejam legalmente constituídos, pois como já mencionado anteriormente, as ações públicas de enfrentamento da pobreza na sociedade brasileira têm sido acompanhadas por inúmeras distorções, que lhes conferiram um aspecto limitado e ambíguo, prevalecendo as relações de favor, de apadrinhamento, de clientelismo, enquanto formas enraizadas na cultura política do país.

Apesar da “divisão de águas” demarcada pela Constituição de 88 e da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, nas quais legalmente o Sistema de Proteção Social passou a ser direito garantido, somente em 2004 regulamentou-se o Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Desta forma, a implementação da Política de Assistência no país é marcada por avanços legais e entraves culturais, tendo como consequência um lento processo de efetivação, o que se configura como retrocesso. A própria implantação do sistema descentralizado e participativo, o qual estabelece novos conceitos de participação, com um caráter transformador e a formação de uma rede de inclusão e de proteção social, esbarra no mesmo legado.

O sistema descentralizado e participativo definido pela Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB) define as competências dos órgãos gestores e das instâncias de negociação e de controle social; os conselhos de Assistência; os procedimentos operacionais para o processo de habilitação e os

critérios para transferência de recursos, através da alocação de recursos nos Fundos de Assistência Social.

A criação dos Fundos de Assistência visa à continuidade e a regularidade na transferência dos recursos; garantindo a autonomia de estados e municípios na gestão dos recursos transferidos e do co-financiamento das ações e dos serviços prestados pelas três esferas de gestão.

Os recursos que compõem os fundos são recursos provenientes da transferência dos Fundos Nacional e Estadual de Assistência, dotações orçamentárias do município, doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de entidades nacionais e internacionais e de organizações governamentais e não-governamentais, receitas de aplicações financeiras do fundo; receitas provenientes de alienação de bens móveis da União e transferência de outros fundos.

A implantação e o funcionamento do fundo é uma exigência legal para o processo de descentralização da Política de Assistência Social, além de permitir maior visibilidade da aplicação de todos os recursos destinados às ações de Assistência Social, também produz informações qualificadas para o processo de monitoramento e avaliação do gasto público e para o exercício do controle social pelos Conselhos de Assistência Social.

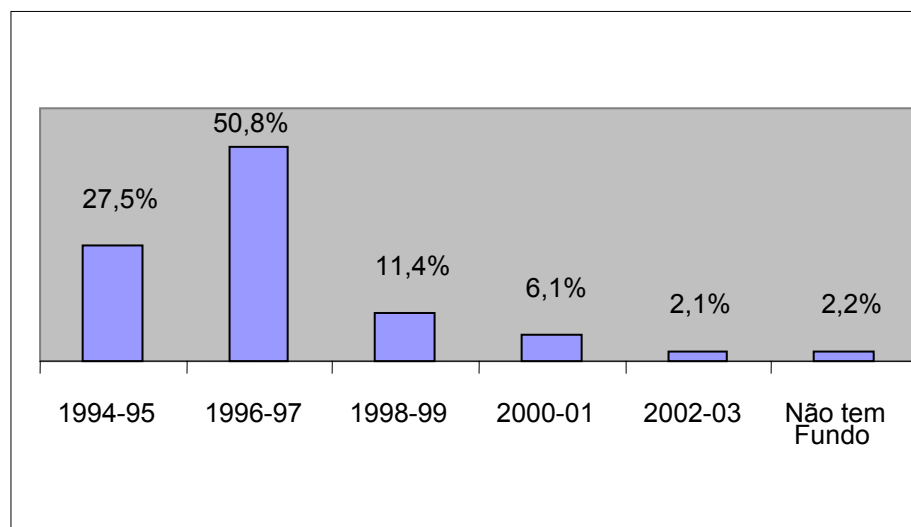
Entretanto, na prática os fundos estaduais e municipais só começam a ser criados a partir de 1995, com a criação do Fundo Nacional de Assistência Social, sendo fiscalizado pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, quando o fundo nacional é regulamentado.³¹

O repasse de recursos na área da assistência é transferido “fundo-a-fundo”, de forma regular e automática. Essa transferência direta do FNAS exige que Estado e Municípios estejam “enquadrados”.

Noutras palavras, estar “enquadrado” significa que nesses Estados e Municípios existam e estejam em funcionamento o Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; o Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social e o Plano de Assistência Social, conforme artigo 30 da LOAS.

³¹ O Fundo Nacional de Assistência Social é regulamentado pelo Decreto 1.605/95.

Gráfico 1 – Período de Criação dos Fundos Municipais (M = 1.371)



Fonte: Boschetti, 2003a

O gráfico acima, por exemplo, demonstra que mais da metade dos fundos municipais foram criados a partir de 1996, e o mais grave, é que em alguns municípios, cerca de 2,2% ainda não possuem o fundo municipal, o que incide diretamente na ausência do repasse de verbas na área da Assistência Social.

A partir do Sistema Descentralizado e Participativo proposto pela LOAS, são instituídos os Conselhos de Assistência Social, a nível nacional como um órgão superior, e os conselhos estaduais e municipais³².

Ao serem instituídos, tornam-se exigência no âmbito estadual e municipal, noutras palavras, significa dizer que a ausência dos conselhos implica diretamente no não recebimento dos recursos do orçamento destinados à área social do município.

Considera-se como avanço a criação dos vários conselhos de representação paritária e descentralizada, após a Constituição de 88, o que cobriu diversos setores da política social e contribuiu para atualização de outros conselhos, que passaram a assumir caráter deliberativo.

Nos anos 90, amplia-se o debate acerca do significado e potencialidades dos conselhos municipais como mecanismos de avanço da gestão democrática no campo de políticas públicas. Não se pode negar a importância

³² O Conselho Nacional de Assistência Social foi instalado oficialmente em fevereiro de 1994.

desses conselhos no campo de tais políticas, pois estes são expressões viva da conquista da sociedade civil em sua organização e como espaços de participação social e exercício da cidadania. Somente o debate político na sociedade pode dimensionar o alcance dos conselhos.

Uma das funções dos conselhos consiste em conscientizar a população de que a Assistência Social é um direito e não um favor. Percebemos então, que o papel desempenhado pelos conselhos é de suma importância para as Políticas Sociais, o que permitiria assegurar além do atendimento às necessidades sociais, principalmente a universalização dos direitos sociais.

Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, são entendidos como espaços privilegiados onde se efetivará essa participação não só os conselhos, mas também as conferências.

Os conselhos têm como principais atribuições à 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 prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS). (PNAS, 2004: 44)

Entretanto, é importante assinalar que no caso específico da Assistência Social, podemos destacar como obstáculo à sua consolidação como política pública a própria conjuntura, marcada pelo projeto neoliberal, pois apesar da LOAS regulamentar um modelo de gestão baseada na ampliação e universalização dos direitos sociais, confrontou-se com um governo, que sob o signo da solidariedade, se desresponsabilizou frente à questão social transferindo suas responsabilidades à sociedade civil.

Raquel Raichelis (2000) com propriedade analisa a criação dos Conselhos de Assistência como espaços de construção de uma esfera pública, mas reconhece que se trata de uma tentativa de “navegar contra corrente”, pois são muitos os entraves para que os Conselhos sejam, num primeiro momento, instituídos e posteriormente, legitimados como canais de participação. A autora

traz uma rica contribuição ao analisar o Conselho Nacional de Assistência e sinalizar os inúmeros entraves no seu processo de criação, o que não difere nos Estados e Municípios onde foram criados.

A criação dos conselhos tornou-se uma exigência legal nas esferas estaduais e municipais, e assim inicia-se um embate entre a tentativa de implementar uma cultura democrática, a partir do exercício do controle social, e a cultura conservadora, assistencialista. Embora instituídos como paritários e deliberativos, em sua maioria, os conselhos são criados a partir de uma exigência legal para o repasse de recursos na área e não como fruto de mobilização da sociedade civil.

A expressão “navegar contra a corrente” consegue sintetizar os inúmeros entraves enfrentados pelos Conselhos a começar pelo cenário adverso o qual essa nova reorganização da Assistência se depara.

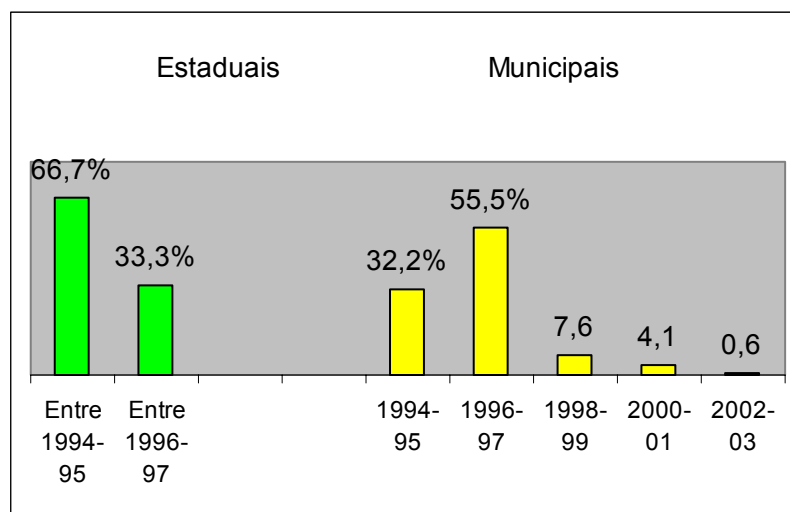
Correia (2002:128) também compartilha deste pensamento, ao afirmar que na década de 90, assistimos a “contradição entre o legal e o real” no campo dos direitos sociais. Pois, se de um lado, o arcabouço legal aponta para um Estado garantidor de direitos sociais e pela universalização do acesso às políticas sociais; por outro, o real apresenta a desregulamentação deste Estado, e assiste sua submissão ao “receituário neoliberal”.

Uma das tentativas de descaracterizar a assistência social como política foi a criação do programa Comunidade Solidária, vinculado diretamente à presidência da República, carro chefe da estratégia governamental de combate à pobreza, indo de encontro à nova concepção de assistência social, recomendada pela Constituição e pela LOAS reeditando medidas assistencialistas e típicas do período populista. (Correia, 2002:129)

Isso poderia ser observado pelo crescimento do terceiro setor que significou o aumento do número de Organizações Não Governamentais, entidades filantrópicas tendo o Programa Comunidade Solidária - PCS - como principal marco histórico de uma descentralização voltada para a construção de um espaço público não estatal. O conselho do PCS não era composto por representantes da sociedade civil, nem tão pouco por sujeitos que atuassem na área de assistência social.

O gráfico a seguir apresenta o período de criação dos conselhos de Assistência Social nas esferas estaduais e municipais, respectivamente. Porém, a criação, não significa dizer legitimação.

Gráfico 2 – Período de Criação dos Conselhos Estaduais e Municipais



Fonte: Boschetti, 2003a

Afirmar que os conselhos são espaços de participação plural, de representação da sociedade civil, traz outro questionamento, considerando sua composição plural e paritária, pois são formados por representantes governamentais, os quais são indicados pelos órgãos da administração pública e por representantes da sociedade civil, os quais são escolhidos em fórum próprio sob a fiscalização do Ministério Público. Porém, cabe questionar quem são os representantes da sociedade civil, tendo em vista os usos e abusos desta categoria que atualmente vem sendo reproduzido por muitos de forma despolitizada no contexto do terceiro setor.

Concordamos com Carlos Nelson Coutinho, (1999) ao reconhecer o curioso destino que o conceito teve no Brasil. Isto porque o conceito de sociedade civil passou a ser discutido de forma equivocada desde o período da ditadura militar até a conjuntura atual, reforçando a ideologia neoliberal a partir dos anos 80, fazendo uma apologia a desresponsabilização do Estado no que diz respeito à questão social.

De forma equivocada, a sociedade civil era interpretada como sinônimo de algo bom, que se contrapunha ao Estado ditatorial. Entretanto, tal

“deslizamento conceitual” agravou-se quando o conceito passou a ser absorvido indiscriminadamente, o que contou com forte presença da mídia.

Se antes era compreendida como algo bom, na conjuntura atual é reproduzida como ainda melhor, pois é capaz de atender as questões não mais respondidas pelo Estado ou pelo mercado.

Ao aproximar a discussão da sociedade civil ao terceiro setor recaímos na dicotomia entre bom ou mau, além de estimular uma cultura antiestado e o triunfo da sociedade civil. Visão esta que estimula as ações de caráter voluntário, capazes de “solucionar” as mazelas sociais pela perspectiva da solidariedade e não do direito, em que a população sensibiliza-se a contribuir com o próximo a partir do discurso de que se todos fizessem a sua parte, o mundo seria melhor.

Além de se reproduzir à cultura de passividade e do conformismo, negando a dimensão política da sociedade civil pensada por Gramsci, a sociedade civil é responsável pela construção de uma consciência para o processo de crescimento socioeconômico, quando a mesma cria nos seus concidadãos a responsabilidade coletiva do pensar a práxis e da ação do bem estar local.

As análises realizadas por Nogueira (2000) sobre a difusão do conceito nos remetem as práticas estabelecidas no interior dos conselhos gestores, dentre eles os conselhos de Assistência Social e traçar um paralelo apoiado nas vertentes estabelecidas pelo autor.

De acordo com o autor, o desenvolvimento capitalista produziu uma sociedade mais diversificada e individualizada, onde as relações cada vez são menos dialógicas, e a projeção de novos sujeitos políticos proporciona a dificuldade de aproximação dos objetivos e interesses comuns. A emergência do ideário neoliberal fez com que cada segmento passasse a competir entre si. Nogueira faz uma crítica a essa diversidade, pois como consequência, individualiza, além de contrapor-se a hegemonia dominante, esses grupos competem entre si o que os torna vulneráveis.

No interior dos conselhos, essa prática individualizada e a competição são observadas na dinâmica dos conselheiros, na relação entre representantes e suas bases, onde, muitas vezes, os conselheiros não mantêm o fluxo de informações e os conselheiros então, passam a representar interesses individuais ao invés dos interesses da coletividade propostos pelo segmento que representam.

Nogueira chama atenção para a dimensão conquistada pelo social, afirmando que isso não tornou o “mundo mais igual”, mesmo contando com um aparato de difusão das ações, onde as inúmeras redes de comunicação podem ser utilizadas a favor de transparência e da publicação das ações, poucos são os conselhos que divulgam a prestação de contas.

2.4 As discussões sobre os conselhos se ampliam

A discussão em torno dos Conselhos é alvo de inúmeras pesquisas sob as mais distintas abordagens. Embora a temática possa ser recente na trajetória política do país, ao considerarmos sua emergência em finais dos anos 80, muito já se produziu sobre a temática. As experiências de Conselhos “não são uma novidade na história”, pois encontramos registros de sua existência desde o século XII e XV em Portugal.

Outros também conhecidos são a Comuna de Paris (1871); os Conselhos dos Sovietes Russos (1905-1917), além dos Conselhos existentes na Alemanha a partir de 1918, na Itália (1919-1920); na Espanha entre 1934-1937; nos EUA entre 1960-1970, dentre outros. Sem esquecer das experiências brasileiras existentes desde 1937, quando criado o Conselho Nacional de Saúde³³, além dos Conselhos Comunitários em São Paulo, e os Populares na administração petista (1989-1992).³⁴

Entretanto, faz-se necessário registrar que o debate em torno dos Conselhos Gestores tem como marco histórico a Constituição de 1988, concebendo-os como novos instrumentos de gestão de Políticas Públicas, que estabelecem um novo padrão entre Estado e Sociedade Civil. Apoiamos nossas discussões a partir de Gohn (2001); Santos Jr. (2001) e Santos (2000).

No âmbito da sociologia, Maria da Glória Gohn destaca-se pela propriedade com a qual aborda o tema, pelo esforço em qualificar os conselhos inscritos na Constituição de 1988 como *Conselhos Gestores*, definindo-os como:

³³ O Conselho Nacional de Saúde foi criado em 1937, através da lei 378, o qual tinha como atribuição assessorar o então Ministério da Educação e Saúde, em conjunto com o Conselho Nacional de Educação. Assim permanecendo com algumas modificações até 1990, quando, foi criado o novo Conselho Nacional de Saúde, com base nos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, pelo o Decreto 99438.

...novos instrumentos de expressão, representação e participação popular; em tese eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomadas de decisões Gohn (2001: 85).

De acordo com a autora, os Conselhos Gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são instrumentos de representação da sociedade civil e da sociedade política que lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais.

Para Gohn (2001), uma das questões centrais sobre o papel desempenhado pelos conselhos refere-se ao seu papel consultivo e sua atuação como órgão fiscalizador. Segundo suas formulações, os conselhos, quando efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formulação das políticas e tomada de decisões.

Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas. Se o Estado e as políticas neoliberais “desconstroem” o sentido público, retirando sua universalidade e remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos têm a possibilidade de reaglutinarem esses direitos fragmentados, reconstituindo os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada. (Gohn, 2001:87-88)

Nesse sentido, os conselhos aparecem como instrumentos fundamentais neste cenário de Políticas Públicas, por viabilizarem a participação dos segmentos sociais na formulação das políticas.

Compartilhando com esta perspectiva, Lüchmann (2002) considera os Conselhos Gestores como exemplos destes novos canais participativos, que vêm se constituindo como exemplos paradigmáticos de um novo contexto participativo da sociedade.

A autora acrescenta que os conselhos seriam importantes canais de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos através de um processo de interlocução permanente. Por meio desta interlocução, a sociedade civil deveria propor alternativas de políticas públicas,

³⁴ A respeito dos antecedentes históricos dos Conselhos vide Gohn (2001); Tótora e Chaia (2004), os quais discutem a trajetória histórica dos Conselhos.

criar espaços de debates, penetrar na lógica burocrática estatal para transformá-la e exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais.

Luciana Tatagiba (2002) analisa os conselhos como “peças centrais” no processo de descentralização e de democratização das políticas sociais³⁵. Distingue os conselhos gestores de outras experiências de conselhos, destacando como inovações o fato de serem espaços públicos de composição plural e paritária, por possuírem um processo dialógico, onde a publicidade contribui para a ampliação de princípios éticos, distinguindo-os da troca de favores, das práticas clientelistas e de cooptação. E assim define:

Os conselhos gestores de políticas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. (Tatagiba, 2002:54).

Outra característica relevante ressaltada pela autora consiste no fato destes funcionarem como instâncias deliberativas, possuindo competência legal para formular e fiscalizar políticas sociais.

Orlando dos Santos Jr. (2001) se propõe a discutir as condições em que emergem um novo regime de ação pública, decorrente do fortalecimento da esfera municipal. Aborda os problemas da institucionalidade democrática das cidades, tendo em vista o processo de descentralização administrativa e municipalização das políticas sociais, impulsionado a partir da nova Constituição Brasileira de 1988 por leis e programas de âmbitos federal e estadual.

Embora participe da mesma pesquisa de Mauro Santos, as análises de Santos Jr. enfocam o aspecto da *Governança Democrática*³⁶, entendendo os conselhos como novos padrões de interação entre governo e sociedade, baseada em arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre o governo e os atores sociais em um sistema político democrático.

³⁵ As análises da autora integram o projeto internacional *Civil Society and Governance*, desenvolvido em vinte e dois (22) países. No Brasil, integram o projeto de pesquisa “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil” realizada no período de 1999 a 2000, em parceria da Fundação Ford e o Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP.

³⁶ De acordo com Santos Jr. (2004), entende-se por Governança Democrática os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizam a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas.

Para o autor a *Governança Democrática*, centra-se em três características fundamentais: maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; reconhecimento de direitos sociais a todos os cidadãos; abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade.

Santos Jr. (2001), aplicando a perspectiva de Putnam, discute como categorias analíticas: *participação cívica* e *capital social*. A partir da Participação Cívica, o autor verifica que esses novos canais e mecanismos propiciam maior participação dos cidadãos e aumentam a transparência e a responsabilidade pública dos governos locais, considerando que a maior presença dos atores sociais na cena pública poderá aprofundar a democracia e possibilitar a instituição de modelos de gestão municipal baseados na *governança democrática*.

Segundo Putnam (1996) os dilemas de ação coletiva são melhores superados, onde há a existência, a presença de Capital Social e um Sistema de Participação Cívica. O *capital social* é concebido como bem público decorrente da dinâmica das relações sociais, referindo-se a confiança, as normas e redes que podem melhorar a eficiência da sociedade facilitando a coordenação das ações. A *Participação Cívica* “caracteriza-se pelo reconhecimento e busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular”. (1996:102).

Mauro Rego Monteiro dos Santos (2000) avalia o modelo de participação institucional instaurado nos municípios brasileiros centrado nos Conselhos Municipais como esferas de representação de interesses e mediação de conflitos, projetando um novo padrão de interação entre Estado e sociedade. Segundo o autor, delineia-se uma nova institucionalidade que tem como concepção romper com o paradigma centralizado e tecnocrático de gestão das políticas públicas, tendo como eixo a descentralização das políticas sociais e a abertura de processos de participação da sociedade através da introdução de mecanismos que combinam a democracia representativa com a democracia direta.

Na pesquisa realizada por Santos³⁷ nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os conselhos se constituem, apesar das lacunas e

³⁷ Pesquisa de campo realizada em 1998, no âmbito do IPPUR/UFRJ e FASE, coordenada pelo Orlando Alves dos Santos Júnior e por Mauro Rego Monteiro dos Santos.

fragilidades, em espaços privilegiados de participação social, negociação de interesses e de demandas e de formulação de políticas públicas capazes de aperfeiçoar o sistema representativo através da combinação de mecanismos de participação direta e indireta na gestão municipal.

De acordo com Santos (2000), os Conselhos estabelecem mecanismos de formulação de diretrizes, prioridades, programas sociais e formas de acompanhamento e controle da gestão, que implicam na transparência do poder público no fornecimento de informações e na criação de indicadores necessários ao planejamento e avaliação das ações.

Além de serem espaços privilegiados para tornar públicas as relações entre governo e interesses privados e particulares, fomentam e fortalecem a participação cívica na gestão das políticas públicas.

Mauro Santos aponta como um dos aspectos positivos dos Conselhos, enquanto modelos de participação, o fato de se apresentarem como esferas de participação ampliada devido ao formato abrangente de incorporação de segmentos sociais e do escopo de suas atribuições, incidindo sobre políticas públicas de caráter regulatório. Entretanto, o autor ressalta que o *capital social* se distribui de forma desigual entre os municípios.

Ainda no campo das Ciências Sociais Silvana Tótora e Vera Chaia³⁸, também compartilham com a discussão feita por Mauro Santos e destacam a relação entre Estado e Sociedade Civil, no que se refere à nova institucionalidade instituída por estes espaços de decisão. Classificam os conselhos enquanto esferas de representação de interesses e mediação de conflitos, o que por sua vez projeta um novo padrão de interação entre Estado e Sociedade.

Ao analisar a cultura política, as autoras apontam, como o grande desafio a ser enfrentado pelos conselhos, a sua própria democratização. O que por sua vez envolve a representatividade dos conselheiros, o seu enraizamento com suas bases sociais na prestação de contas de suas atividades, na capacidade da sociedade civil se organizar autonomamente, mantendo o vínculo com os

³⁸ Ambas do Departamento de Política da Faculdade de Ciências Sociais e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo coordenaram a pesquisa na região metropolitana de São Paulo, integrado o Projeto “Metrópoles, Desigualdades Sócio espaciais e Governança Urbana”, organizado pelo IPPUR/UFRJ, FASE, PUC/BH, PUC/SP.

conselhos, de modo a evitar neste caso a sua transformação em meros órgãos burocráticos para o cumprimento das leis vigentes.

Tótorá & Chaia (2001) alertam ainda que, no caso brasileiro, existe um agravante, pois a nossa cultura política é marcada por algumas concepções que influenciam a prática política e destacam que na história política brasileira, o povo sempre foi considerado incapaz, imaturo e desinteressado pelos assuntos públicos. Por esta razão, as autoras sinalizam para a necessidade de uma educação política, um aprendizado na vida cotidiana, onde sejam conhecidos e respeitados os direitos e os deveres da cidadania.

O debate acerca dos Conselhos viabilizou vários estudos, seja no âmbito nacional, estadual e/ou municipal, contribuindo para refletirmos sobre seu potencial democrático e seus entraves. Permitindo assim, uma constante reflexão sobre os limites e potencialidades desses espaços no que se refere à gestão das Políticas Sociais.

Não nos cabe aqui uma defesa incondicional dos conselhos como novos instrumentos de gestão democrática, principalmente por compartilharmos com autores supracitados, os quais apontam que os conselhos não estão imunes às dificuldades, fragilidades que perpassam os demais processos associativos neste país.

No que tange ao seu funcionamento, os conselhos ainda enfrentam dificuldades quanto à socialização de informações, o que reflete diretamente na capacidade de tomada de decisões e no processo de fiscalização e monitoramento das ações; além da vulnerabilidade dos vínculos associativos dos conselheiros; e a própria cultura política presente nos municípios.

Pois, quando o município não possui uma tradição organizativo-associativa, existe a possibilidade desses espaços limitarem-se a uma realidade jurídico-formal, visto ser uma exigência legal. O que muitas vezes os tornam “um instrumento a mais” nas mãos dos gestores e das elites locais, os quais se intitulam representantes oficiais, e propõe-se a “falar” e conseqüentemente decidir em nome da comunidade, o que impede qualquer tentativa de torná-los mecanismos de controle e fiscalização das políticas sociais.

O maior risco decorrente desses limites é a transformação dos conselhos municipais em estruturas burocráticas formais, subordinadas às rotinas administrativas das secretarias municipais no sentido de responder aos

procedimentos de aprovação de contrato e prestação de contas exigidas nos convênios estabelecidos com os programas estaduais e federais. (Santos Jr., 2004:51).

Segundo Gohn (2001) a representatividade e a paridade se constituem problemas cruciais no interior dos conselhos gestores, pois, é visível não haver igualdade de condições, principalmente no que tange ao acesso a informação e disponibilidade de tempo, pois os membros do governo desempenham suas funções em seu expediente de trabalho, por isso remunerado, ao contrário dos representantes da sociedade civil.

A autora destaca ainda que o simples fato dos conselhos estarem incluídos na legislação e constituírem-se como espaços deliberativos e paritários, não faz com que na prática este caráter deliberativo seja respeitado, por vezes prevalecendo o caráter consultivo, onde suas ações restringem-se a consulta ou aconselhamento sem poder de decisão.

Telles (1994) sinaliza alguns fatores que merecem ser ressaltados para que os conselhos tornem-se representativos e paritários, tais como:

Acesso às informações e oportunidades de formação no sentido de construir a competência dos atores envolvidos; acesso aos recursos que possibilitem a construção do sentido e da possibilidade de serem sujeitos da própria ação; disponibilidades financeiras e de tempo; e consciência (dos dois lados – governo e sociedade) de seus direitos e deveres para que possa ser construída uma relação autêntica de parceria. Seguem também, condições para que estes conselhos sejam realmente representativos: maior vontade política por parte dos Governos, na nomeação de representantes governamentais, tendo em vista que geralmente o fazem com aqueles que não têm poder de decisão nas instituições a que pertencem; maior relação entre representantes e representados, no âmbito da sociedade civil. (Telles:1994,91)³⁹

É importante destacar que a participação nos conselhos seja acompanhada da organização da população em fóruns de discussão que dêem sustentação às posições dos representantes da sociedade civil. A autora considera ainda que os conselhos sejam espaços de poder e de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas.

Neste sentido, Gohn (2001) sinaliza como condições necessárias para que os conselhos efetivem se como canais de participação: o aumento de recursos públicos no orçamento; igualdade de acesso no exercício de participação; criar

³⁹ Apud Stein (1999: 81)

sistemas de qualificação, a citar o código de ética e posturas face aos recursos públicos; acompanhar as ações dos conselhos e destituir qualquer membro que não cumpra com suas funções durante seu mandato.

Entretanto, concordamos com Raichelis (2000) ao afirmar que apesar dos desafios e das dificuldades que perpassaram a criação dos Conselhos de Assistência Social, estes representaram a concretização de um dos principais mecanismos democratizadores propostos pela Lei Orgânica de Assistência Social, já discutido anteriormente.

Neste sentido, os Conselhos têm se revelado como instrumentos que podem contribuir para a construção de uma nova cultura política, apesar das lacunas e dificuldades no que se refere a suas competências e atribuições.

Os autores aqui mencionados, embora representem perspectivas de análises distintas, concordam que um dos obstáculos enfrentados pelos conselhos consiste na deficitária discussão teórica, proveniente da falta de capacitação técnica e política dos conselheiros. A própria sistematização das atividades dos conselhos perpassa questões intrínsecas a operacionalização da Política de Assistência, por esse motivo se fazem necessários subsídios que contemplem essa lacuna, principalmente para que não se tornem espaços burocráticos ou simplesmente referendam práticas por eles desconhecidas.

Uma das estratégias apontadas por Gohn (2001) consiste nas assessorias prestadas pelas universidades, com o intuito de suprir os limites conceituais, na expectativa de levar a reflexão sobre questões referentes a políticas sociais, controle social, competência e atribuições dos conselhos e dos próprios conselheiros. O que já sinalizamos anteriormente vem sendo realizado por meio de projetos de extensão, através de cursos de capacitação para os conselheiros.

Entretanto, a assessoria prestada pelas universidades possuem caráter temporário e por esse motivo não acompanham a dinâmica cotidiana desses conselhos. Ao mesmo tempo, alguns conselhos possuem equipes de acompanhamento e monitoramento de suas ações, embora ainda sejam experiências pioneiras.

A partir de tais experiências, indaga-se porque não legitimar esses espaços? As equipes de trabalhos permanentes seriam capazes de acompanhar e subsidiar técnica e administrativamente as atividades destes conselhos? Essa é a discussão tratada no capítulo seguinte.