

**FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO: O
CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO GRANDE DO
SUL (CEAS/RS) EM PERSPECTIVA**

ERIKA SCHEEREN SOARES

Porto Alegre, março de 2008

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO: O
CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO GRANDE DO
SUL (CEAS/RS) EM PERSPECTIVA**

ERIKA SCHEEREN SOARES

**PORTO ALEGRE
2008**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL
LINHA DE PESQUISA: SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICAS SOCIAIS**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO: O
CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO GRANDE DO
SUL (CEAS/RS) EM PERSPECTIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

ERIKA SCHEEREN SOARES

Orientador: Prof. Dr. Jairo Melo Araújo

**Porto Alegre
2008**

Porto Alegre, 05 de março de 2008

- LIMITES E POSSIBILIDADES DO CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO: O CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL (CEAS/RS) EM PERSPECTIVA

Erika Scheeren Soares

Esta Dissertação foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para obtenção de Título de:

Mestre em Serviço Social

E aprovada sua versão final em dois de maio de 2008 atendendo às normas da legislação vigente da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

Profa. Dra. Beatriz Gershenson Aginsky
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Jairo Melo Araújo

Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva

Profa. Dra. Jane Cruz Prates

DEDICATÓRIA

Aos meus maravilhosos pais, Nice e Renato, pelo apoio e carinho constantes, às minhas irmãs, Brenda e Luciana, pelo exemplo de perseverança e superação, e ao meu estimado orientador e “segundo pai”, Jairo Araújo, pelo incentivo e amor à profissão.

AGRADECIMENTOS

✓ À minha amada e unida família: tios, avós, primos, irmãs e “agregados”, por compreender as constantes ausências, apoiar meus sonhos e comemorar todas minhas vitórias.

✓ À batalhadora mãe Nice e dedicado pai Renato, por acreditarem em minhas capacidades e proporcionarem disposição para esse sonho tornar-se realidade.

✓ Ao CEAS/RS e seus conselheiros, em especial, à Presidência e Vice-Presidência, pelo respeito, abertura e compromisso acordado, e à Secretaria Executiva, nos nomes da brilhante Assistente Social Ângela Araújo e dos dedicados funcionários Joice Paiva e Jaime Núncia, pela acolhida e oportunidade.

✓ Aos amigos, tanto os mais presentes ou passageiros quanto os, hoje, ausentes, por iluminarem e encherem de alegria minha vida e ao

meu lado caminharem rumo às conquistas profissionais norteadas pelas transformações societárias.

✓ A todos os colegas e amigos acadêmicos, em especial, à Taís Hahn, Emanuelle Volker e Cristina Vargas, que, pelo apoio, dedicação e incentivo à profissão, auxiliaram-me com fôlego do real, permitindo-me avançar e desvendar novas discussões e horizontes.

✓ Aos primorosos e amigos Corpo Docente da Faculdade de Serviço Social e Funcionários, que, desde a formação profissional, instigaram-me ao aprimoramento de sonhos e fortaleceram meus vãos à constante busca pelo conhecimento.

✓ Aos Discentes de 2006-2007, que, por meio de dúvidas, questionamentos, debates e eventos, auxiliaram a solidificar minha formação profissional, em especial, à turma do Estágio Docente de 2007.

✓ Ao NEDEPS - Núcleo de Estudos e Pesquisa em Políticas Sociais - e à apaixonada Profa. Leonia e alunas bolsistas, pela acolhida afetuosa e por oportunizarem maravilhosos espaços de crescimento e qualificação pessoal e profissional.

✓ A todos àqueles impulsionadores, professores e amigos que, por meio de suas experiências, proporcionaram-me refletir e apreender o mundo

docente de forma afetiva e humana, em especial, aos professores Jairo Araújo, Jane Prates, Patrícia Grossi e Dolores Wünsch, por oportunizarem uma nova família “nucleada”.

Queira! (Queira!)
Basta ser sincero
e desejar profundo
você será capaz
de sacudir o mundo
Vai!
Tente outra vez!
Humrum!...

Tente! (tente!)
e não diga
que a vitória está perdida
se é de batalhas
que se vive a vida
Han!
Tente outra vez!...

(Raul Seixas).

RESUMO EM LÍNGUA PORTUGUESA

O presente estudo busca dar visibilidade ao processo de gestão do controle social efetivado pelo Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul - CEAS/RS, destacando a correlação de forças presente nas distintas perspectivas de controle social (conservadora, democrática e consensualista) comentadas por diferentes referenciais, cujas características procuram-se trazer à reflexão. O debate ora proposto fundamenta-se na origem histórica dessas instituições, na gênese dos direitos sociais, da democracia brasileira e de participação social, bem como na instituição das esferas conselhistas de controle social da política de assistência social, evidenciando seus limites e possibilidades. Trabalha os processos restritivos e colaborativos na efetivação do controle social, destacando suas contradições e tomando como lócus o CEAS/RS. Entre os aspectos desvendados, destacam-se os mecanismos restritivos institucionais; a concepção da assistência social; a forma das representatividades e de capacitação dos atores, bem como os processos de articulação política e estratégias de comunicação interna e de poder. Realizou-se observação sistemática nas Reuniões Plenárias e Comissões Temáticas do órgão para auxiliar à análise das entrevistas na perspectiva dialético-crítica com todos os conselheiros assíduos e funcionários selecionados do CEAS/RS, no período de 2007. De modo interventivo, planejou-se devolução coletiva ao lócus de estudo visando subsidiar a sua qualificação.

Palavras-chave: controle social; processo de controle social democrático; Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul; política de assistência social.

ABSTRACT

This study seeks to give visibility to the process of effective management of social control by the State Council of Social Welfare of Rio Grande do Sul - CEAS / RS, stressing the correlation of forces present in the different perspectives of social control (conservative, democratic and consensualista) commented by different benchmarks, whose characteristics attempts to bring the discussion. The debate now proposed is based on the historical background of these institutions, in the genesis of social rights, democracy and Brazilian social participation, as well as the imposition of conselhistas spheres of social control policy on welfare, highlighting its limits and possibilities. Works restrictive and collaborative processes in making of social control, highlighting its contradictions and taking as the locus CEAS / RS. Among the things revealed, are the restrictive institutional mechanisms, the design of social assistance; the form of representatividades and training of actors and the procedures for coordinating policy and strategies for internal communication and power. There was systematic observation in the Thematic Committee and Plenary Meetings of the organ to assist the analysis of interviews in the run-critical dialectic with all dedicated advisers and officials selected the CEAS / RS in the period from 2007. In order interventive, planned to return to the locus of collective study aiming to subsidize their qualification.

Keywords: social control; democratic process of social control; Social Control; Council of Social Assistance State of Rio Grande do Sul - CEAS/RS; Social Welfare Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Organograma de Gestão do CEAS/RS (2007).....	141
Quadro 1 - Experiências Anteriores julgadas auxiliares, pelos conselheiros, ao processo de controle social no CEAS/RS	156
Quadro 2 - Composição das Entidades do CEAS/RS.....	161

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ASAE - Associação dos Servidores da ASCAR.
ASCAR - Associação Sulínea de Crédito e Assistência Rural.
BPC - Benefício de Prestação Continuada.
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social.
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social.
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social.
CRESS - Conselho Regional de Serviço Social.
CRP - Conselho Regional de Psicologia.
FADERS - Federação de Apoio a Deficientes no Estado do Rio Grande do Sul.
FAMURS - Federação de Apoio aos Municípios do Rio Grande do Sul.
FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social.
FPE - Fundação de Proteção Especial.
FREC - Federação Estadual dos Cegos.
LBA - Legião Brasileira de Assistência.
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social.
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social.
MNMMR - Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua.
PNAS - Política Nacional de Assistência Social.
SESI - Serviço Social da Indústria.
SJDS - Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social.
SUAS - Sistema Único de Assistência Social.
SUS – Sistema Único de Saúde.
TCU – Tribunal de Contas da União.
USBEE - União Sul Brasileira de Educação e Ensino.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E A ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	21
2.1	ESTADO DEMOCRÁTICO E A CULTURA DE CONTROLE SOCIAL.....	22
2.2	A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	44
2.3	A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS CONSELHOS GESTORES.....	65
3	O CONTROLE SOCIAL DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	73
3.1	OS CONSELHOS GESTORES E O CONTROLE SOCIAL.....	74
3.2	A REPRESENTATIVIDADE E OS PROCESSOS DECISÓRIOS.....	81
3.3	CONTROLE SOCIAL À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	91
4.	O CICLO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	109
4.1	A METODOLOGIA E OS SUJEITOS DA PESQUISA	110
4.1	<i>O Método.....</i>	<i>115</i>
4.2	OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	121
4.2.1	<i>Delineamento do Estudo e suas Etapas Metodológicas.....</i>	<i>126</i>
4.2.2	<i>Cronograma das Atividades.....</i>	<i>129</i>
4.2.3	<i>Modo de Análise, Representação e Exposição de Resultados.....</i>	<i>130</i>
5.	COMO SE PROCESSA A GESTÃO DO CONTROLE SOCIAL DO CEAS/RS?.....	133
5.1	A GESTÃO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA DO CEAS/RS ESTRUTURA, COMUNICAÇÃO INTERNA E DINÂMICA.....	135
5.2	O CONTROLE SOCIAL E A COMPOSIÇÃO PARITÁRIA DO CEAS.....	160
5.3	OS PROCESSOS DELIBERATIVOS E DE REPRESENTATIVIDADE NO CEAS.....	181
5.4	ARTICULAÇÃO E PUBLICIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL PELO CEAS/RS.....	209
6	CONCLUSÃO.....	230
	REFERÊNCIAS.....	241
	APÊNDICES.....	249

1 INTRODUÇÃO

A categoria profissional dos Assistentes Sociais, nas últimas décadas, ressignificou sua intervenção, o que se pode observar nos múltiplos debates nacionais e de ampliação de referenciais em eventos, superando a perspectiva de caridade, bem-estar e inclusão da população em programas paliativos e sem continuidade, os quais não interferiam de modo significativo na origem das desigualdades sociais.

Essa categoria acompanhou as transformações democráticas da sociedade, e, na medida em que passava a desenvolver pesquisas e produções em nível de pós-graduação, incorporava novos valores, referenciais teóricos, metodológicos e instrumentais de modo a democratizar e imprimir uma intencionalidade política coletiva a sua intervenção.

Constituiu-se, assim, como objeto de seu trabalho, a questão social e suas múltiplas expressões de desigualdade e resistência presentes nas mais diferenciadas manifestações organizativas, lutas e promoção de direitos diante da correlação de forças entre as classes que vivem do trabalho e aquelas que vivem do capital.

Neste ínterim, muitos espaços de resistência na sociedade foram garantidos por conquistas coletivas, envolvendo diversos sujeitos, usuários, movimentos e organizações sociais de modo a promover e legitimar a luta pelos direitos e políticas sociais públicas. Criou-se, através de leis orgânicas e normativas, a descentralização política e administrativa, originando instrumentos de resistência que incluem conselhos deliberativos de controle social, conferências e fóruns da população em favor da garantia dos direitos sociais constitucionais.

Os espaços coletivos de controle social dos Conselhos Gestores de Políticas Sociais, nos três níveis de governo, são considerados os mais importantes instrumentos democráticos legitimados no período democrático brasileiro, pois

constituem-se em um emergente lócus de trabalho da categoria profissional dos Assistentes Sociais.

Esses Conselhos Gestores também incorporaram novos atores sociais atuantes, sobretudo, à Política de Assistência Social. Legalmente constituída enquanto direito no tripé da Seguridade Social, em 1993 (LOAS, Lei n.8743), delineou novos horizontes, possibilidades e entraves políticos nesse cenário, mas, principalmente, deu abertura participativa a seus usuários.

O controle social apresenta-se como um importante poder de resistência que foi partilhado com as classes subalternas nos conselhos, pois foi incumbido de exercer orientação e controle dos fundos públicos, bem como inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social. Tendo-se, portanto, mandato de compreensão e qualificação à sua execução, pois:

O objeto do controle social abrange a elaboração e execução orçamentária dos recursos arrecadados, a fiscalização e a prestação de contas de sua utilização, sob a ótica não apenas da legalidade ou regularidade formal dos atos, mas, também, da legitimidade, economicidade, oportunidade e adequação ao propósito de assegurar o alcance do bem comum e do interesse público (BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2007, p.15).

A política de assistência social no Brasil foi historicamente privada de investimentos, bem como de ser reconhecida enquanto direito, ao contrário, caracterizou-se pelo uso clientelista e/ou pela falta de articulação intersetorial da sociedade. Esses entraves somam-se à falta de compreensão da estrutura dos conselhos e processo fiscalizador e propositivo do controle social apresentada em função do bem comum, mormente utilizada em favor de grupos sociais, políticos ou particulares, com diferentes intencionalidades.

A temática, nesta ocasião, dissertada e analisada, será a de desvendar os processos sociais que compreendem a dinâmica de controle social realizado pelo CEAS/RS, envolto em diversos obstáculos das mais diferentes procedências durante sua execução. Para a realização da presente dissertação procurou-se cientificidade

metodológica e fundamentação crítica no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, em sua reconhecida Linha de Pesquisa em Serviço Social e Políticas Sociais.

O estudo aqui apresentado segue os preceitos dos avanços teóricos da categoria dos Assistentes Sociais e do processo de controle social conselhistas, e fundamenta-se na abordagem do método dialético-crítico a partir do referencial do materialismo histórico de investigação. O método é passível de ser observado em toda a produção, desde a delimitação da temática, perpassando pela fundamentação teórica e análise dos dados, sendo melhor explicitado, de modo mais pormenorizado, no capítulo que abrange a metodologia de pesquisa utilizada.

O processo de gestão do controle social do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul é objeto deste estudo em virtude de prévias participações em pesquisas que versaram sobre a sua origem, desde o movimento de articulação à formação do Comitê Interinstitucional de Assistência Social – CIAS/RS – e suas representatividades estatais pelos conselheiros em gestões anteriores a 2005¹.

O CEAS/RS também se caracteriza como o elo de articulação política das esferas municipais e nacionais de gestão conselhistas, o qual se pôde acompanhar na condição de colaboradora da pesquisa interinstitucional sobre a Participação da Sociedade Civil nos Conselhos de Assistência Social, realizada no período de 2003. Objetivou-se nesse estudo identificar os processos restritivos e colaborativos na gestão do processo de controle social da política de assistência social do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul - CEAS/RS, visando contribuir com

¹ A pesquisa intitula-se a “A Representatividade do Estado no Espaço Democrático do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/RS”, realizada na Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, articulada ao seu Programa de Pós-Graduação. Foi possibilitada por concessão do Programa de Bolsa de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul - FAPERGS, vigente no período de março de 2004 a julho 2005. Esta se originou do estudo anterior realizado também pela referida autora e Prof. Dr. Jairo Melo Araújo, denominado: A Gênese do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS/RS: O Comitê Interinstitucional de Assistência Social – CIAS (2003), o qual se vinculava ao estudo Interuniversidades, coordenado pela Prof. Dr. Vini Rabassa da Silva, da Universidade Católica de Pelotas UCPel: “A Política de Assistência Social no Estado do Rio Grande do Sul: Avanços e Perspectivas da Participação da Sociedade Civil” (2003).

subsídios para a qualificação do processo do órgão como espaço para a realização concreta desse controle. O CEAS/RS, atualmente, vincula-se ao Departamento de Assistência Social da Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social do Estado (DAS-SJDS/RS), mas constitui-se como órgão independente de caráter deliberativo.

O controle social efetivado pelo Conselho, desse modo, diz respeito à fiscalização, monitoramento, proposição e deliberação sobre as ações de assistência social, tanto demandadas pelo governo estadual ou sociedade civil organizada quanto propostas pelo CEAS para o melhor propósito, capacitação, previsão e alocação de recursos e ações que promovam os direitos sociais e equidade aos usuários da Política.

No entanto, o entendimento de controle social como o conhecimento das esferas conselhistas faz-se muito incipiente no conjunto da sociedade brasileira e, mais ainda, aos usuários desta política, historicamente fragilizados e excluídos dos poucos meios de informação e comunicação que trabalham essa temática.

Torna-se pertinente evidenciar, na história do país, os condicionamentos que motivaram a atual falta de consciência política mobilizadora e organizativa da maioria da população brasileira. Buscou-se, portanto, enfatizar o quanto são necessárias ações de enfrentamento dessa cultura política inibidora da participação, bem como trabalhar a compreensão dessas estruturas conselhistas como um processo a ser construído, uma vez que o controle social não está dado e, portanto, deve ser conquistado, potencializado e qualificado.

Os argumentos expostos evidenciam a pertinência do estudo para que seja evidenciado o processo de controle social do CEAS/RS, com base nos dados da pesquisa ora realizada e nas reflexões apontadas a partir destes achados, com suas representatividades, funcionários e acompanhamento de sua dinâmica. Como afirma Dagnino (2002), dependendo do perfil destas dinâmicas e de como se processa o movimento de articulação dos órgãos gestores, o espaço democrático deliberativo de

gestão participativa faz-se de “estrangulamento” ou de “liberação” de suas atribuições, atendendo interesses difusos ou efetivamente da classe subalterna, no caso da assistência social.

Considera-se, assim, que este estudo procura desafiar, ao mesmo tempo em que constitui, apontando subsídios, meios para a qualificação do controle social da Política de Assistência Social no órgão, embora conceba-se que as estruturas e instituições são desiguais e excludentes, permeadas por correlações de forças antagônicas que caracterizam a sociedade brasileira.

Desta forma, visou-se delimitar os seus objetivos, quais seguem a análise desde essas configurações, baseadas em indagações que nortearam o processo de elaboração do projeto a partir da seleção de categorias epistemológicas teóricas, seguidas de categorias que emergiram, ao longo do trabalho, pelo caráter dialético da pesquisa que originou o estudo.

Para contextualizar o processo de controle social do CEAS/RS são enfatizados, nos capítulos que seguem, primeiramente, os processos que conformaram a construção econômico-social da população brasileira, advinda da colonização portuguesa exploradora, resultando em grandes desigualdades sociais e pouca cultura organizativa da maioria da população, refletindo-se na participação conselhistas e controle social sobre o público.

Traz-se, ainda, no segundo capítulo, o importante avanço: a efetivação da LOAS e Política Nacional de Assistência Social (2004) por meio da aprovação do Sistema Único de Assistência Social Brasileiro (SUAS/2005). Mas, em contrapartida, apresenta o paralelo contraditório com a política público-privada, que também ocupa o espaço da política de assistência social com apoio dos governos.

Os conceitos acerca do controle social democrático, os processos decisórios e de representatividades e os limites e possibilidades de partilha de poder das esferas conselhistas da Política de Assistência Social compõem o terceiro capítulo. O quarto

versa sobre a metodologia trabalhada na pesquisa, objetivando a explicação do espaço de controle social, bem como o método, os procedimentos de coleta e divulgação dos dados e a formas de análise elencadas e adotadas à elaboração da pesquisa que originou a dissertação.

No quinto capítulo, analisam-se os dados decorrentes da observação e das entrevistas realizadas com os conselheiros e funcionários do órgão, de modo a estabelecer relações com as categorias teóricas adotadas sobre o processo de controle social do CEAS/RS no período e propõe sugestões para a qualificação do processo de controle social do órgão.

No intuito de aferir diferentes perspectivas de controle social presentes na sociedade, como formas de promover subsídios à efetivação do controle social democrático, que se analisou o processo de controle social da política de assistência social pelo CEAS/RS no estado. Para tanto, pesquisou-se se a gestão do órgão transcorre nos parâmetros de uma democracia deliberativa de interesses de seus usuários ou não, se está imbricada pelos interesses das alianças da sociedade civil e do Estado, sobretudo no que tange às decisões políticas, financeiras e de gestão.

Acredita-se que a qualificação de conhecimentos e socialização das informações nos âmbitos coletivos democráticos participativos, no que tange à organização e funcionamento das esferas de controle social, caracterizam-se como importantes mecanismos de resistência contidos nas expressões da questão social.

Entende-se também que estes espaços se constituem em mecanismos indispensáveis a quem aspira uma nova ordem societária. Constitui-se relevante, deste modo, o aprofundamento dos temas que versam sobre o controle social das instâncias políticas coletivas visando compreendê-las e qualificá-las, pois esse controle social pode adotar diferentes perspectivas a serem desvendadas pelos sujeitos que ocupam ou defendem tais espaços de possibilidade democrática participativa de co-gestão das políticas sociais.

2 A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E A ASSISTÊNCIA SOCIAL

Acredita-se que ao controle social efetivo da Política de Assistência Social, por meio de seus instrumentos, sujeitos/usuários e conselheiros, são inerentes o conhecimento e a experiência dos processos sociais prévios que compreendam à participação social ou democrática. Assim visando, neste capítulo, será apresentado o entendimento do que se constitui essa forma de participação necessária à democracia, tanto participativa quanto deliberativa, bem como desvendados tais conceitos e suas aplicações nas estruturas conselhistas e de controle social.

O termo controle social, originalmente, abarca uma ambigüidade de conceitos quando relacionado às ciências sociais, políticas e econômicas, fruto de um processo histórico construído por diversos interesses e correlação de forças entre Estado, população e, mais recentemente, outros grupos da sociedade civil organizada que têm intervindo na política de assistência social.

Essa política do Estado brasileiro, como será abordada, ainda está fortemente influenciada pelas transformações societárias externas e do país a partir do sistema econômico de retração social há muito adotado, mas também ambíguo. Soma-se a estas questões a dificuldade de legitimação histórica da política de assistência por falta de habilidade político-participativa de seus usuários e, conseqüentemente, de seu processo de controle social, que evidencia contradições e é denominado “democrático”.

Dessa forma, torna-se relevante ofertar um embasamento teórico que sustente a perspectiva democrática de controle social que fundamenta esta dissertação, pois compreende também as perspectivas “conservadoras” e “consensualistas”, que

impulsionam, retraem e/ou impedem uma qualificada execução do controle social dessa política, inclusive por seu histórico preconceito e mitos que a diferencia dos outros eixos da seguridade social.

2.1 Estado Democrático e a Cultura de Controle Social

O caráter deliberativo e de controle social dos conselhos gestores é uma oportunidade legal de descentralização de poder entre o Estado e a sociedade civil organizada. Entretanto, para se compreender as relações recíprocas e antagônicas entre o Estado e sociedade é necessário o entendimento, de acordo com Pereira (2002), de que o primeiro não se constitui como um fenômeno idêntico em todos os momentos históricos e em todos os contextos socioculturais; e que este foi e é criado pela sociedade, procurando normalmente impor-se a mesma e dominá-la de acordo com sua índole e função social.

O Estado é concebido como um “conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classe se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares” (PEREIRA, 2002, p.26), quer sejam de ordem privada institucional, política governamental ou de interesses das classes subalternas². Pendendo para uma ou outra direção social, a depender da correlação de forças estabelecida.

Conforme Couto (2004, p.77), o Estado brasileiro caracteriza-se por uma “sociedade heterogênea com traços marcantes de dependência do império lusitano”; de grandes propriedades privadas; de direitos apenas civis e de difícil constituição de

² “Os fundamentos para a escolha da categoria subalterno foram buscados no pensamento de Gramsci. Esta categoria contempla uma diversidade de situações e não expressa a exploração, mas também a dominação e a exclusão econômica, política, social e cultural. Como categoria analítica a subalternidade é aqui entendida como resultante direta das relações de poder na sociedade e se expressa em diferentes circunstâncias e condições de vida social, além da exploração do trabalho” (Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo 2, 1999, citado por YASBECK, 1999, p.95).

autonomia e liberdade da maioria da população pelo extenso período de economia e sociedade escravocrata.

No Brasil, conseqüentemente, uma falta de consciência política mobilizadora e organizativa apresenta-se na grande maioria da população, que acaba por não participar ou compreender os espaços democráticos por ora conquistados na luta pelos direitos sociais nos rumores do movimento constituinte, tais como os da Política de Assistência Social, salientados neste estudo. Deste modo, perpetuam-se as práticas assistencialistas³ e clientelistas aos direitos já garantidos em leis dessa política, historicamente, caracterizada pela sua veia caritativa e de benesse.

Apesar desses entraves, como fruto de um amplo movimento social para a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, aprovou-se, por meio de lutas sociais e correlação de forças, a instituição de instâncias participativas de co-gestão da política na área: os Conselhos de Assistência Social, para a fiscalização e controle social da política. No entanto, estes espaços estão em muito prejudicados pela ausência de capacidade mobilizadora da sociedade, principalmente da participação do segmento dos usuários, que mais ativamente deveriam adentrar e se apropriar desses importantes instrumentos de controle social conquistados.

Entretanto, é importante reconhecer que os fatores culturais históricos não são os únicos determinantes da ausência de uma democracia mais efetiva, embora continuem sendo considerados por diversos autores como relevantes para a consolidação democrática (OLIVEIRA, 1998, p.22), de modo que, no Brasil, “a eliminação de um regime autoritário não significou a superação dos altos níveis de elitismo e clientelismo que caracterizam o estilo de fazer política no país”, o que prejudica uma perspectiva de controle social à política que atenda aos interesses das classes subalternas.

³ O grande exemplo dessa perpetuação assistencialista constitui-se da continuidade dessas práticas mesmo após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, no governo de Itamar Franco. Embora intensos embates políticos, quando do indeferimento no governo de Fernando Collor, seguiu-se a lógica assistencialista com o Programa Comunidade Solidária, implantado em 1995, pelo Ex-Presidente Fernando Henrique, desconsiderando o caráter de política e a referida normatização legal da Política de Assistência Social (RAICHELIS, 1998; COUTO, 2004).

O termo controle social pode assumir diferentes conceitos, podendo ser caracterizado como ambíguo no campo da ciência política e econômica, condicionado a partir de distintas concepções de Estado. Assim, podendo ser caracterizado primeiramente como o controle do Estado sobre a sociedade em favor dos interesses das classes dominantes, através da implementação de políticas sociais para amenizar o conflito de classes (CORREIA, 2006).

Este seria o *controle social conservador*⁴, que compreende o Estado enquanto administrador dos negócios da classe dominante, indo ao encontro do conceito de Montañó acerca do Estado Moderno, que se constitui em “(...) uma criação do mesmo projeto instaurador da ordem burguesa, [pois] é parte do processo que colocou os proprietários dos meios de produção no controle do poder político econômico” (MONTANO, 1999, p.49).

O Estado, nesta perspectiva, é um instrumento que fundamentalmente; não exclusivamente, foi criado para garantir a propriedade privada como fundamento da liberdade individual – burguesa – como bem referenda o autor. E o controle do poder político e econômico garante o consenso social para a aceitação da ordem do capital pelos membros da sociedade. As instituições estatais que detêm o poder de implementar as políticas e programas sociais, a maioria das organizações da sociedade civil e as instâncias participativas compõem estes mecanismos de controle social em busca de consenso, objetivando a reprodução do capital (CORREIA, 2006).

O Estado, constituindo-se, portanto, como afirma Montañó (1999), em um tipo privilegiado de organização dentro e a serviço da sociedade capitalista que o criou e o mantém. Deste modo o capitalismo e o Estado estão intrinsecamente interligados, dando este último ao primeiro oxigênio quando as crises assolam o sistema vigente - evidenciadas no período keynesiano, nas experiências “populistas”, e, atualmente, na reforma neoliberal do Estado e privatizações promovidas.

⁴ A autora não denomina as três concepções como se apresentam neste estudo, mas foi em suas descrições que foram baseadas.

Entretanto, processo de controle social contempla também o controle da sociedade sobre as ações do Estado, tendo esta a possibilidade de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas. Tal conceito abrange o “Estado ampliado”, caracterizado deste modo, por Gramsci, em virtude de incorporar, além da sociedade política (que organiza o Estado), a sociedade civil (que também o constitui) com seus aparelhos de hegemonia que objetivam a manutenção do consenso pela coerção de uma determinada classe sobre a outra, abarcando, assim, interesses de um ou outro lado.

A pactuação de interesses caracteriza, assim, a *perspectiva consensualista de controle social*, pois “para ser mantido o consenso, o Estado incorpora demandas das classes subalternas” (CORREIA, 2006, p.164), de acordo com o que for mais conveniente para a classe dominante. No entanto, o Estado, dentro do conceito orgânico Gramsciano, amplia sua função de manutenção de consensos de uma classe sobre a outra e incorpora, por vezes, as demandas das classes subalternas, além dos interesses hegemônicos da classe dominante que o constituiu. Surge, neste campo contraditório, outra perspectiva de controle social: a das classes subalternas ou a *perspectiva democrática de controle social*.

Esta terceira perspectiva de controle social é movida pela “contraditoriedade presente na sociedade civil, ora pendendo para a classe dominante ora para as classes subalternas, a depender da correlação de forças” (CORREIA, 2004, p.165), que se constituem entre estas. Implica na ocupação pelas classes subalternas dos espaços participativos de controle social destinados à sociedade civil “na busca de conquistar mais poder e formar consensos em torno de um projeto de classes contra-hegemônico” (CORREIA, 2004, p.165), como forma de resistência aos objetivos dominantes de grupos ou estruturas de governos vigentes.

Todavia, como apresentado, o controle social pode se caracterizar de diferentes formas, dependendo da correlação de forças estabelecida entre o público usuário da política e os demais sujeitos hegemônicos que ocupam os espaços de disputa democrática, dentre os quais, o próprio Estado.

Neste ínterim, torna-se relevante a caracterização deste contexto social apresentado à população, que pouco compreende e atua nos espaços participativos democráticos de controle social, bem como a compreensão da Assistência Social como política pública, permeada de interesses contraditórios que precisam ser desvendados pelos sujeitos que ocupam tais espaços.

Para dissertar sobre a Assistência Social é imprescindível referenciar sua origem, que historicamente é caracterizada pela predominância de ações de cunho caritativo, sendo o direito reduzido à benesse, ora anunciada como solidariedade cristã ora como solidariedade cidadã, portanto, dessa forma, há muito permeada por diversos interesses dos atores que a executavam.

Somente a partir da Constituição Brasileira de 1988, integrou-se o tripé da Seguridade Social⁵ através de um processo gradativo de lutas e conquistas de diversos grupos articuladores e movimentos sociais. Desse modo considerada no patamar de política social pública de direito do cidadão, promove a criação de tais espaços participativos de controle social para sua gestão, que vem a ser referendada com a promulgação de Lei nº8.742, de 7 de dezembro de 1993: a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS.

A Constituição Federal, como marco legal inicial, refere-se, no Artigo 204, à **participação da população, por meio de organizações representativas, na**

⁵ Conforme Vini Rabassa da Silva (2004, p.10), "Na Carta de Maceió, elaborada em 2000 pelo CFESS, é afirmado que a 'Seguridade Social é um campo de luta e de formação de consciências críticas em relação à desigualdade social no Brasil e de organização dos trabalhadores'. É um campo que convoca para proposições que se oponham às concepções de políticas compensatórias, à responsabilização dos pobres pela sua miséria, à idéia de políticas pobres para os pobres, ao uso dos recursos da seguridade social para a sustentação das políticas econômicas, à setorialização fragmentada das três políticas, propondo a sua articulação a partir dos eixos da gestão, controle social e financiamento. Por outro lado, a seguridade deve ser impulsionada a avançar para ir além das três políticas, incorporando outras, para que possa se constituir em verdadeiro padrão de proteção social no Brasil; para fortalecer os espaços de controle social, a fim de que estes sirvam para assegurar os princípios de universalidade, da cidadania, da democracia e da justiça social, provocando a articulação da sociedade civil em torno de propostas estratégicas do campo democrático-popular; para ser um campo de fortalecimento dos usuários como pessoas com direitos, e que mostre a importância da sua ação coletiva em prol de políticas públicas voltadas para os seus interesses".

formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis governamentais. No Artigo 194, do capítulo da Seguridade Social, são definidos seus objetivos, destacando-se o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da população nos três níveis de governo.

Desse modo, em face dos movimentos de democratização da sociedade brasileira no período da Constituinte, final da década de 80, no século XX, que foram conquistados os **instrumentos legais de participação e de controle social:** os *Conselhos de Assistência Social*, em prol de uma Política de Assistência Social fundamentada na garantia de direitos sociais à população que dela necessitar (LOAS, 1993).

Os esforços acerca da legitimação e publicização da área perpetuam-se nestes espaços de controle social conquistados, como os embates e grande articulação política para que estes se constituam genuinamente em órgãos de teor democrático participativo⁶. Porém, a ausência ou pouca participação e entendimento acerca do processo de controle social democrático previsto nestas estruturas vem a limitá-las em sua partilha de poder com a sociedade.

As características atuais de mobilização e conscientização política da sociedade brasileira têm origem na sua constituição histórica, econômica e social que, seguindo a lógica colonialista, pouco abriu espaços à participação dos interesses das classes populares. Neste sentido, como foi perpetuada nos últimos séculos, refletiram-se as dificuldades hoje encontradas para que os espaços democráticos dos conselhos sejam efetivamente compreendidos e ocupados.

Na construção social e histórica do Brasil, não houve mais do que aproximadamente 80 anos de democracia vigente, fruto de diversos interesses político-

⁶ A articulação é um nível operacional dependente de uma estratégia política norteadora (OLIVEIRA, 2004), e a articulação social à assistência social pressupõe a construção de uma agenda comum de reconhecimento de heterogeneidades e aberta à participação e ao controle social que deva orientar ações e decisões coletivas e que ao mesmo tempo desafia o atendimento aos interesses contraditórios (RAICHELIS, 1998).

econômicos de classes dominantes que se revezaram no poder. E, nessa diacronia, pretende-se discorrer acerca dos períodos marcantes da sociedade brasileira que inviabilizaram uma cultura política⁷ participativa mais ativa a toda a população na contramão da garantia dos direitos sociais. Uma vez que:

A cultura política brasileira, em sua trajetória histórica, é marcada pelo forte enraizamento do patrimonialismo, do autoritarismo e da desigualdade e exclusão social, presente no cotidiano das pessoas, das cidades e também nas esferas governamentais. Em linhas gerais, podemos dizer que o patrimonialismo refere-se ao uso privado da coisa pública, que se expressa na apropriação privada dos bens públicos, na corrupção e no clientelismo. O autoritarismo político manifesta-se na ausência de democracia, transparência, participação e controle social, que, apesar das conquistas da sociedade civil no final dos anos 1980, ainda estão presentes nas práticas políticas institucionais (PAZ, 2006, p.119).

Para caracterizar e referendar os dizeres da autora serão tratados, na seqüência, os elementos históricos que evidenciam atualmente a cultura política de desmobilização da massa da sociedade para as conquistas coletivas de direitos no trabalho, como também a origem da corrupção e do clientelismo fortemente acentuado no Brasil. A cultura política é manifestada pelo “coletivo de atores sociais, a partir de um conjunto de valores e de representações simbólicas que eles têm sobre a realidade social” (GOHN, 1999, p.56), portanto, na perspectiva coletiva; e não individual, de alguns poucos atores sociais em cada contexto. Perpetua-se, por conseguinte, no Brasil, uma massa alienada politicamente, conformada pela maior parte da população, que desconhece sequer a intencionalidade⁸ dos projetos políticos adotados por seus candidatos executivos votados ou eleitos e que, normalmente, é manipulada de forma clientelista.

⁷ Deve ser relacionada com o desenvolvimento de uma nova visão de mundo, que incorpora a cultura do outro, aprende a conviver com a diferença, procura uma nova ética, aceitando e interagindo com valores existentes; redefinindo de forma compartilhada a cultura com o outro (Capacitação Continuada em Serviço Social e Política Social: Módulo 2, 1999, citado por GOHN, 1999:45).

⁸ Intencionalidade define-se como estratégia de um conjunto de meios e de forças “(...) que respondam a interesses e objetivos sociais, econômicos e políticos de determinadas forças sociais (SOUZA citado em BAPTISTA, 2000, p.18). Direção cuja (...) orientação do fluxo de acontecimentos se pauta por um novo sentido ao de competência além da competência teórico-prática e técnico-operativa, há que ser desenvolvida uma competência ético-política” (BAPTISTA, 2000, p.18).

Podem interferir na formação desses valores, como aponta Albuquerque (1992), (citado em Heloísa Oliveira 1998, p.20) “atitudes políticas, tais como a identificação partidária e as orientações de tipo liberal ou conservador; pertinência cultural, como a filiação religiosa e a origem étnica; e as variáveis demográficas, como idade, sexo, nível de renda e grau de instrução” da população. Prioriza-se, em função de explicitarem melhor em determinado contexto, as correlações entre essas variáveis, os comportamentos políticos: “níveis de participação e informação política, opiniões sobre as instituições e a classe política, além das atitudes em relação às instituições e ao regime político” (Oliveira, 1998:20)

Essa observação se faz necessária dada sua importância para o entendimento dos fatores que podem favorecer determinadas culturas em relação à Assistência Social. É possível supor, nesse caso específico, que variáveis como identificação religiosa, identificação partidária e níveis de participação em espaços relacionados à Assistência Social podem contribuir para o conhecimento das orientações a ela referidas (OLIVEIRA, 1998, p.21).

No sentido de desvendar a formação dos valores que formam a cultura política que se recorreu à gênese do reconhecimento da existência de nossa nação “para o mundo”: a “descoberta” portuguesa, que em realidade constituiu-se em uma invasão, exploração e dizimação dos povos indígenas que aqui habitavam. Salientam-se as diferenças da colonização portuguesa em relação a outras culturas e diferencia-se a intencionalidade dessas ocupações, tanto para com as terras como para os habitantes na busca das raízes do Brasil, como descreve em sua obra homônima Sérgio Buarque de Holanda.

Os países que compõem o continente americano foram colonizados, diferentemente de outros países, por “aventureiros”, segundo Holanda (1995). Ele também caracterizou os portugueses que no Brasil desembarcavam de “semeadores”⁹, principalmente por buscarem novas experiências. Estes acomodavam-se no provisório e na preferência do descobrir a consolidar, em contraponto aos “ladrilheiros”¹⁰, como

⁹ Características da colonização portuguesa: política de feitoria; povoamento rural e de regiões litorâneas; colônia como lugar de passagem; caráter exploratório mercantil; desejo da obtenção da riqueza fácil; falta de planejamento e método; preferência em agir por experiências sucessivas; restrição ao desenvolvimento da cultura intelectual; adaptação à natureza.

¹⁰ Características da colonização espanhola: colônia como prolongamento orgânico de seu país; povoamento no interior de planaltos; valorização da uniformidade e simetria; fúria centralizadora,

os espanhóis, que estimavam a segurança e o esforço, aceitando as compensações a longo prazo:

(...) a colonização espanhola caracterizou-se largamente pelo que faltou à portuguesa: por uma aplicação insistente em assegurar o predomínio militar, econômico e político da metrópole sobre as terras conquistadas, mediante a criação de grandes núcleos de povoação estáveis e bem ordenados. (HOLANDA, 1995, p.95-96).

Em que pesem as diferenças da colonização espanhola e portuguesa, porém, é comum a admiração como ideal de vida, uma vida de “grande senhor”, que a exclui de qualquer esforço ou preocupação, o que é enfatizado por Holanda (1995). Esta cultura adveio de uma crença religiosa de que “o trabalho manual e mecânico visavam a um fim exterior ao homem” e não a Deus e, portanto, inaceitável à religião da época, pois pretendia conseguir a perfeição de uma obra distinta de Deus quando trabalhada a natureza, indo de encontro aos valores dominantes.

E assim, enquanto povos protestantes preconizam e exaltam o esforço manual, as nações ibéricas colocam-se ainda largamente no ponto de vista da ambigüidade clássica. O que predomina entre elas é a concepção antiga de que *o ócio importa mais que o negócio e de que a atividade produtora é, em si, menos valiosa que a contemplação e o amor*. Também se compreende que a carência dessa moral do trabalho se ajustasse bem a uma reduzida capacidade de organização social. Efetivamente o esforço humilde, anônimo e desinteressado é agente poderoso da solidariedade dos interesses e, como tal, estimula a organização racional dos homens e sustenta a coesão entre eles (HOLANDA, 1995, p.38, *grifo nosso*).

Salienta-se o ócio, a contemplação; e repudia-se o trabalho, assim, compreende-se que as nações ibéricas conseqüentemente não se organizavam em coletivos para reivindicarem questões relativas a melhoras de seus trabalhos ou situações econômico-sociais. Dessa forma, Holanda (1995) contrasta suas considerações anteriormente trabalhadas acerca da diferenciação dos povos ibéricos, pois a essência clássica os une.

Aponta também a ligação entre a cultura religiosa da população, que a influenciava a renunciar a “mudança da face do mundo” (HOLANDA, 1995), ou seja, a

codificadora; abundância de legislação; ação planejada e transformadora; zelo minucioso; traço retilíneo, capricho nas edificações; e valorização da vida intelectual e da arte.

renúncia ao trabalho material¹¹ com a falta de organização política e solidária da população com aqueles fora de seus círculos afetivos. Ainda presente na sociedade brasileira, principalmente na classe subalterna, muitas vezes, destinando a Deus – ou a políticos que se apresentam quase como Deuses –, a mudança ou transformação socioeconômica, não compreendendo a necessária articulação social entre seus pares.

Somada a tanto, dita como “requisito necessário deste estado das coisas” (HOLANDA, 1995), visto que se incentivava o ócio aos ibéricos, a escravidão “agravou a ação dos fatores que se opunham ao espírito de trabalho ao matar no homem livre a necessidade de cooperar e organizar-se, submetendo-o, ao mesmo tempo, à influência amolecedora e um povo primitivo” (HOLANDA, 1995, p.38). Assim, pode ser compreendida a origem histórica da falta de cultura e organização em prol de uma comunidade coletiva ainda muito presente no país, quando, durante o processo de escravidão, a liberdade foi cerceada e a organização social negada pelo grande acúmulo de tarefas diárias, não tão diferentes das longas jornadas que caracterizam o trabalho no Brasil, ainda, neste século.

Outro aspecto de destaque é a característica “malandragem” do povo brasileiro, pois normalmente (os ibéricos) encontravam uma forma diferenciada para que outros fizessem seu trabalho, prática originária dos colonizadores europeus, que escravizaram os indígenas e africanos no intuito de não ferir suas leis divinas de ócio e contemplação.

Mais um traço do país colonial que vem a influenciar na atual dificuldade de organização social brasileira em prol da coletividade é o da estrutura da sociedade, que teve sua base fora dos meios urbanos. Os conglomerados das populações eram muito afastados entre si, pois dependiam das propriedades rústicas rurais para se manterem. Estas grandes propriedades privadas também detinham o poder político em função do econômico:

¹¹ Pois esse implicaria a uma “submissão ao objeto exterior e a aceitação de uma lei estranha ao indivíduo” (HOLANDA, 1995, p. 38).

Na Monarquia eram ainda os fazendeiros e os filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizavam a política, elegendo-se ou fazendo-se eleger seus candidatos, dominando os parlamentos, os ministérios, em geral todas as possibilidades de mando, e fundando a estabilidade das instituições nesse incontestado domínio (HOLANDA, 1995, p.73).

Portanto, em lugar de conflito entre as autoridades e os grandes proprietários, conforme aponta Carvalho (2002, p.25), havia, entre eles, um conluio, uma dependência mútua. Isso acarretava a inexistência de um poder “que pudesse ser chamado de público, isto é, que pudesse ser a garantia da igualdade de todos perante a lei, que poderia ser a garantia dos direitos civis”, quiçá dos sociais, nessa perspectiva.

O autor ainda se refere ao descaso pela educação primária da administração colonial portuguesa, assumida após a expulsão dos jesuítas, que dificultava o desenvolvimento de uma consciência de direitos diferentemente dos oferecidos por “Deus” (verificados com dados posteriores de 1872, onde apenas 16% da população eram alfabetizadas).

Destaca-se que não era interesse da administração colonial ou dos senhores de escravos “difundir essa arma cívica” na qual se constitui a educação¹², ou seja, socializar o conhecimento produzido à grande parcela da população, razão pela qual nunca foi permitida, em contraste com a Espanha, a criação de universidades na colônia – sendo somente admitidas após 1808 (Holanda, 1995). A ausência de acesso e maior oportunidade de estudo dificultaram a construção da consciência social de ampla população por meio da educação e cultura e, conseqüentemente, atrasaram ou impossibilitaram o alcance dos meios para a organização social e luta por possíveis direitos, tanto para a ampliação dos civis quanto à conquista dos sociais.

Verifica-se, deste modo, nos dizeres de Carvalho (2002, p.24) que “(...) não havia república no Brasil, isto é, não havia sociedade política; não havia ‘repúblicas’”, não havendo, portanto, cidadãos, pois os direitos civis que existiam beneficiavam a

¹² A comparação dos dados dos 150 mil formados da colônia espanhola aos 1.242 estudantes brasileiros formados em Coimbra identifica a triste diferença do ideário de nossos colonizadores.

poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, e dos direitos sociais “ainda nem se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares” (CARVALHO, 2002, p.24). Em consonância, não havia, no seio da sociedade brasileira, uma perspectiva de identidade nacional, somente,

chegou-se ao fim do período colonial com a grande maioria da população excluída dos direitos e sem a existência de um sentido de nacionalidade. No máximo, havia alguns centros urbanos dotados de uma população politicamente mais aguerrida e algum sentimento de identidade regional (CARVALHO, 2002, p.25).

Portanto, raras foram as manifestações cívicas, durante esse período, excetuadas. As revoltas escravas, como a dos Palmares, a mais importante, foi silenciada pela agressividade de particulares enviados pelo governo, pois “quase todas as outras foram conflitos entre setores dominantes ou reações dos brasileiros contra o domínio da colônia” (CARVALHO, 2002, p.25)¹³, brasileiros esses, em sua maioria, elitistas, com acesso a conhecimento e informação, raros no período.

A troca de favores entre fazendeiros e políticos das cidades, perpetuada no período republicano, criou a cultura do patriarcado e do compadrio, manifestada atualmente através da corrupção acobertada pelo clientelismo que se utiliza principalmente da Assistência Social para a manipulação da população.

Conforme refere Carvalho (2002), posteriormente, no Brasil, o papel do povo na Independência do país foi de mero espectador e não decisivo, diferentemente da América do Norte e América Espanhola, tendo uma pequena mobilização apenas nas cidades costeiras, uma vez que, nas capitais provincianas mais distantes, a notícia da

¹³ Quatro revoltas políticas ocorreram no século XVIII, três lideradas por elementos da elite, sendo a mais importante a Inconfidência Mineira por ser a mais politizada, inspirada no ideário iluminista e no exemplo da independência das colônias da América do Norte. No entanto, seus líderes se restringiam aos setores dominantes (militares, fazendeiros, padres, poetas e magistrados), e não chegou às vias de fato. Popular, a Revolta dos Alfaiates, de 1789, foi mais social e racial do que política, contra a escravidão e o domínio dos brancos, sendo reprimida rigorosamente. A mais séria, a Revolta de Pernambuco (1817), composta de militares de alta-patente, comerciantes, senhores de engenho e 45 padres, ascendeu uma nascente de consciência dos direitos sociais e políticos, tendo assumido por 2 meses proclamação de uma república independente dos povos-livres antes de ser trucidada (CARVALHO, 2002). Outra importante revolta ao domínio, já no contexto da República, foi a Revolução Farroupilha, que também objetivava a libertação do estado Rio-Grandense-do-Sul à dominação do governo centralizador em função da alta exploração dos produtos comercializados, mas vencida pelas tropas nacionais após anos de batalhas.

independência só chegou cerca de três meses depois do acontecido, retardando-se ainda mais no interior do país.

A proclamação da independência brasileira foi negociada entre a elite nacional, a Coroa Portuguesa e a Inglaterra, com conflitos muito limitados se comparados a outros países da América Latina, que mobilizaram grandes exércitos e/ou foram chefiados por líderes populares, ditas “revoltas libertadoras”, que amplamente envolveram a população nas lutas. Nos dizeres de Carvalho (2002, p.28), portanto, deve-se compreender que a “tranquilidade da transição facilitou a continuidade social”, que infelizmente se perpetua similarmente nos dias atuais.

Impulsionada por duas direções opostas de modelos de independência - americana (republicana) e a europeia (monárquica) -, a brasileira obteve as bases nesta última, que abarcava o modelo de monarquia constitucional, exigindo, assim, a presença de um governo representativo baseado no voto dos cidadãos e na separação dos poderes políticos¹⁴. Desse modo, a Constituição Outorgada, de 1924, regulou os direitos políticos e definiu quem teria direito de votar e ser votado, sendo critérios excludentes aos escravos, às mulheres, aos homens menores de 25 anos e com renda inferior a 100 mil réis, reduzindo os direitos a uma população ínfima (CARVALHO, 2002, p.28).

Grande parte dos eleitores ainda era obrigada a eleger os candidatos escolhidos pela elite nacional (CARVALHO, 2002), pois deles dependiam, de alguma forma, seja enquanto empregados de senhores ou empresários que os obrigavam, seja de negociações estabelecidas com os políticos envolvidos com a elite.

De fato, “não houve experiência política prévia que preparasse o cidadão para exercer suas obrigações cívicas” (Carvalho, 2002, p.44), visto que o Brasil não passou por nenhuma revolução cívica como em outros países, e não houve qualquer processo

¹⁴ Estabeleceram-se os três poderes tradicionais (Executivo, Legislativo - *Senado e Câmara* - e Judiciário) e por resíduos de absolutismo foi criado o poder Moderador, privativo do imperador, entre outras atribuições, fazia com que o sistema não fosse autenticamente parlamentar, pois nomeava livremente ministros de Estado, independente da opinião do legislativo. Permaneceu quase sem alteração até 1881 (CARVALHO, 2002).

de aprendizado cívico. Portanto, esse processo seria lento e gradual, como de fato percebe-se o atual descompromisso de monitoramento dos eleitores para com seus candidatos eleitos.

Outra questão que contribui para o impedimento da ampliação dos direitos políticos: Quem era menos preparado para a democracia: o povo ou o governo e as elites? Uma vez que as elites forçavam os eleitores, compravam votos, faziam atas falsas e não admitiam derrota nas urnas. Havia também a ilusão de que o aprendizado do exercício dos direitos políticos não pudesse ser feito por outra maneira que a de sua prática continuada e sem um esforço por parte do governo de difundir a educação primária. Assim, “a interrupção do aprendizado só poderia levar, como levou, ao retardamento da incorporação dos cidadãos à vida política” (CARVALHO, 2002, p.45), dificultando a consciência do processo eleitoral ainda nos dias atuais¹⁵.

Dessa forma, pode-se inferir que características contemporâneas da sociedade brasileira advêm da incorporação na organização social de traços de dependência com Portugal, herdando uma tradição cívica pouco encorajadora, uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata de economia monocultora e latifundiária de base escravista, a mando de um Estado Absolutista.

Visto que os escravos eram comparados a animais e a cidadania concedida a quem tinha posses, a sociedade colonial que mantinha a escravidão e a grande propriedade privada não favoreceu a formação de futuros cidadãos de direitos por desconhecimento e repressão destes e de organizações sociais com este cunho.

Há, no entanto, diversas interpretações do que se considera garantia de cidadania por vários autores, mesmo no sentido “do direito a ter direitos”, conforme aponta Vieira (1997, p.22), fazendo-se necessário conhecê-las, bem como as variadas interpretações acerca dos direitos que, por meio de mecanismos de controle social,

¹⁵ A herança colonial, entretanto, pesou mais na área dos direitos civis, pois o novo país herdou a escravidão, a grande propriedade rural e um Estado comprometido com o poder privado. Com direitos civis e políticos precários, nem se falava em direitos sociais, não cabia ao estado promover a Assistência Social, esta ficava a encargo de Instituições Privadas de caridade, associações particulares e Santas Casas de Misericórdia (CARVALHO, 2002).

podem ou não serem exercidos, garantidos ou fomentados. Para Marshal (1967), a cidadania seria composta de direitos civis e políticos – direitos de primeira geração, e dos direitos sociais – direitos de segunda geração.

Marshal, (citado por VIEIRA, 1997, p.22) conceitua os direitos civis como “os direitos individuais de liberdade e igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança, etc.”, e os direitos políticos “como a liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, ao sufrágio universal etc.”, chamados ainda de “direitos individuais exercidos coletivamente”. Tais direitos são abordados neste estudo de modo também a subsidiar sujeitos sociais, enquanto conselheiros que visam à busca pela garantia dos sociais, e, desta forma, complementar a atuação no controle social das políticas sociais.

Entretanto, Carvalho (2004, p. 9) aponta que “(...) é possível haver direitos civis sem direitos políticos”, pois os direitos políticos se referem à participação do cidadão no governo da sociedade e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado, embora o contrário não seja viável, por que:

Sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir formalmente, mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos. Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. (CARVALHO, 2004, p.9-10).

Carvalho (2004, 10), ainda, aponta que os direitos sociais, que incluem o “direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria (...) juntamente garantem a participação na riqueza coletiva”, podem ser usados em substituição aos direitos políticos – que compõem, com o exercício dos civis, a cidadania. Isto se deve ao fato de que quando concedidos os direitos sociais, e não compreendidos enquanto *direitos* pelas populações que desses utilizam-se, estas podem vir a conceder suas liberdades individuais de escolhas no dia-a-dia, ou suas opções políticas, em troca de favores ou bonificações dadas por grupos dominantes que detêm interesses nessa “transação”.

Afirma o autor, sobre os direitos sociais, que na “ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários” (CARVALHO, 2004, 10), o que normalmente acontece à grande massa brasileira sem acesso à educação social emancipatória quando as políticas sociais que os implementam são repassadas na lógica da tutela, caridade ou do favor.

É necessária, portanto, a exigência do exercício de promoção e cidadania para que os direitos sejam considerados democráticos pela população (como também o acesso qualificado e a devida publicização¹⁶ de espaços de direitos políticos que fomentam a promoção dos direitos sociais). Nesse sentido, não basta às pessoas terem o acesso ao voto, necessitam de liberdade – principalmente de consciência, vida digna e educação de qualidade – para virem a exercer seus direitos políticos com autonomia e real direito de escolha.

Carvalho (2004, 10), referindo-se ao estudo de Marshall, afirma que os direitos foram lentamente conquistados, inicialmente pela Inglaterra: “primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. Finalmente, os direitos sociais foram conquistados no século XX”. Este surgimento seqüencial lógico dos direitos “sugere que a própria idéia de direitos e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico” (CARVALHO, 2004, p.10-11), fruto de um processo gradativo de conquistas.

Com a elucidação da seqüência lógica do surgimento dos direitos, Carvalho (2004), reportando-se a Marshall, aponta que, no caso brasileiro, houve uma diferenciação nessas conquistas, onde muitas foram concedidas ou negadas à população. Houve e ainda há um descaso com a educação popular – que constitucionalmente se define como *direito social* – e que o autor considera *pré-*

¹⁶ A publicização (...) funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizam a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes dominadas (Capacitação em Serviço Social; Módulo 3, 2000, citado por RAICHELIS, p.63).

requisito histórico para a expansão dos outros direitos. Conforme destaca, referendando o apresentado, “a informação trabalhada e de qualidade permite às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles” (CARVALHO, 2004, p. 11) de forma organizada e participativa.

Neste sentido, a atitude contemporânea de conceber a cidadania, frente à diversidade de discussões, conforme aponta Vieira (1997), é a de buscar estratégias para combinar o *civil*, que se compõe dos direitos individuais, com o *cívico*, estabelecido como os deveres para com o Estado, responsável pelo bem público. Entretanto, considera-se como relevante à posição do referido autor que evidencia ser necessária “a presença de elementos aglutinadores” de sentimento de comunidade, e de uma identidade “coletiva” de sociedade para ser concebida a cidadania, hoje, dificilmente promovida em função de um enaltecimento do individualismo na sociedade contemporânea.

Desta forma, um **Estado Democrático de Direitos** – que possa vir a garantir o exercício da possibilidade de todos os cidadãos, ainda impõe a:

(...) condição de que a lei se origine de um órgão popular representativo, que expresse a vontade geral [por meio de uma] representação popular livremente eleita, composta de todos os setores significativos da sociedade, e não somente de alguns (VIEIRA, 2004, p.131).

Esta condição, no entanto, contrapõe-se à história brasileira, em que é massiva a participação dos setores dominantes na política, como também aos demais espaços democráticos conquistados a fim de legitimarem seus interesses.

Esta liberdade¹⁷ de escolha no sentido da cidadania pode ser questionada no caso brasileiro, pois é perpetuada a alienação pelo descaso para com as políticas

¹⁷ Liberdade entendida como “capacidade essencial do homem dada pela possibilidade de escolher com autonomia, isto é, conscientemente, livremente. A liberdade é uma capacidade de um valor; capacidade porque permite a escolha; valor porque se torna valorosa na história do ser social. É ainda liberdade *de e para*; *de*, no sentido de superação dos entraves às escolhas e *para* no sentido do *vir a ser*, ou seja, da realização de projetos que realizem e ampliem a liberdade” (BARROCO, 1999, p. 61.).

sociais e de seguridade social. A falta de **educação política**¹⁸ inviabiliza, em grande parte, a formação crítica de uma grande massa de cidadãos brasileiros, que, por sua pouca formação educacional e social, são manipulados quando as restritas informações do quadro econômico e social chegam-lhes através dos meios de comunicação social elitistas.

Destaca Silva (2001, p.9), como condições de cidadania e mesmo para constituir **cidadãos** dentro de um Estado de Direitos, a necessidade de **autonomia**, entendida com sentido duplo. Ou seja, "do poder do País de traçar suas próprias políticas sem ingerência de forças externas e capacidade de autodeterminação de si e do mundo - a Soberania Nacional"; como também a condição de "sujeito autônomo", e, portanto, ativo, consciente e participante. Sujeitos sociais/usuários que deveriam ter, e serem-lhes fomentadas, também, a partir de práticas coletivas para este objetivo:

(..) a consciência das desigualdades, da concentração do poder de privilégios, das injustiças em suas diferentes formas de manifestação, das ameaças e do desrespeito aos direitos humanos e, ao mesmo tempo [ser] capaz de usar sua criatividade para realizar transformações por meio de sua atuação individual, inserindo-se em processos de lutas e construções coletivas de uma sociedade humana, solidária cidadã (SILVA, 2001, p.9).

Lutas estas que extrapolam os objetivos das categorias profissionais e são incitadas pelos diversos sujeitos sociais a partir de experiências visando a uma participação cidadã que potencialize os indivíduos para a busca de alternativas na contramão ao Estado neoliberal. Experiências que fomentem o processo educativo da participação elucidado por Souza (1987), que se expressa através da conscientização, organização e capacitação contínua e crescente da população ante a sua realidade social concreta.

Para tanto é fundamental a compreensão da contradição do Estado e das instâncias de controle social a partir do confronto de interesses presentes a esta realidade, objetivando a sua ampliação enquanto processo social de modo a capacitar os sujeitos nesse processo. Tal processo educativo da participação social vai exigir,

¹⁸ A convicção é de que, ao articular a educação com o processo de construção da cidadania, aquela estaria contribuindo para a estruturação de uma sociedade de homens efetivamente livres, porque plenamente cidadãos (TONET, 2005, p.32).

principalmente, além de capacidade técnica e científica, o compromisso dos sujeitos com o seu trabalho e intencionalidade.

Para a segunda condição da cidadania dentro do Estado Democrático tem-se a verdadeira **democracia**, pois faz-se imprescindível à sociedade ter a capacidade de “se organizar, assegurando a participação dos indivíduos em todas as decisões que lhes dizem respeito, em todos os aspectos da sua vida, constituindo-se na real distribuição do poder” (VIEIRA, 2004, p.131) entre grupos dominantes e sujeitados.

Como terceira condição à cidadania, refere-se à relevância do “**desenvolvimento** como sinônimo de crescimento econômico com distribuição de renda e elevação **da qualidade de vida**” (SILVA, 2000, p.9), onde se incluem a perspectiva social de eliminação das desigualdades econômicas e sociais e a preservação do meio ambiente e da vida no planeta. Inclui-se também como imprescindível nessa perspectiva cidadã democrática a organização e participação dos cidadãos na e para a sociedade, concebendo-a como **participação social** que:

(...) se apresenta como importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, notadamente dos setores mais excluídos; na medida em que a superação das carências acumuladas depende basicamente da interação de agentes públicos e privados no contexto de arranjos socioinstitucionais estratégicos. A participação social se enquadra no processo de redefinição dos setores público e privado, visando distribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente a ele não têm acesso (JACOBI, 2000, p.27).

A participação social¹⁹ foi incorporada no Estado democrático brasileiro, resultado de lutas de setores progressistas pela redemocratização do país no final da década de 1970, em “contraponto à extinção dos canais de interlocução entre o Estado e a sociedade e à centralização burocratizada e conservadora das políticas sociais na esfera federal, característica dos governos ditatoriais” (CORREIA, 2002, p. 23-124).

Dallari (1983, citado em SOUZA, 1987) aponta que todos os indivíduos têm o dever de participar da vida social, pois, em primeiro lugar, essa é necessidade básica

¹⁹ “A participação social nestas políticas foi concebida na perspectiva do controle social no sentido de os setores organizados da sociedade participarem desde as suas formulações - planos, programas e projetos-, acompanhamento de suas execuções, até a definição da alocação de recursos para que estes atendam aos interesses da coletividade” (CORREIA, 2002, p.124).

dos seres humanos, pois a vida em sociedade é uma constante troca de bens e serviços; e, em segundo, **se muitos ficarem em atitudes passivas, deixando a decisão para outros, um pequeno grupo mais audacioso acabará dominando sem resistências.**

No contexto brasileiro, a maioria dos sujeitos sociais não está afetada naquilo que é colocado como pressuposto de toda a existência humana, pois a cultura política institucionalizou-se na tutela e no favor. Havendo, assim, a dominação de grupos ou representatividades à cooptação de sujeitos, por meio de manipulação das mais diversas ordens, principalmente por detenção de conhecimentos ou alianças influentes:

A luta para poder comer, beber, ter habitação e vestir-se passa a ser a luta fundamental da maioria da população brasileira. Mesmo nesse nível as lutas são captadas e transformadas em ações a favor da legitimidade da dominação de alguns grupos sobre a maioria da população (SOUZA, 1987, p.83).

Esses grupos direcionam as ações de acordo com seus projetos políticos, vindo a enfraquecer o coletivo organizado. Torna-se necessário, portanto, que os sujeitos se apropriem dos espaços participativos em prol dos interesses coletivos e os ocupem, pois, como afirma Souza(1987, p.83):

(...) a participação em si como processo social muda seus próprios atores. Potencializa os grupos desfavorecidos, faz crescer sua confiança em suas próprias capacidades e contribui para sua articulação. Todos estes elementos colocam-nos em melhor situação para lutar por seus direitos e influir de modo efetivo.

Essa luta pode ser permeada de atores/sujeitos capacitados se realizadas alianças e articulações políticas que qualifiquem o envolvimento nos espaços democráticos de políticas sociais. Muito embora a autora saiba que, em função de se constituir como processo social de pensar e agir sobre os desafios sociais que estão situados, a participação é um processo dinâmico e contraditório que se assemelha ao controle social e pode assumir ainda duas faces conforme aponta Jacobi (2000). Uma de opor a sociedade em contato com o Estado e outra que busca seu próprio fortalecimento e desenvolvimento autônomo.

Como salienta Jacobi (2000), a participação deveria efetivamente alcançar a democratização do aparelho estatal, entendida como a devida partilha de poder²⁰. E, se bem articulada por meio de representatividades, pode ocupar espaços de controle social que se caracterizam por terem estas possibilidades. Nesse sentido,

(...) trata-se de pensar sobre a participação popular e sua relação com o fortalecimento de práticas políticas e de constituição e de direitos que transcendem os processos eleitorais e seus impactos freqüentemente ambíguos e/ou contraditórios sobre a cidadania (JACOBI, 2000, p.12).

Jacobi (2000) afirma que o alcance efetivamente social dos serviços públicos já pagos por meio dos impostos só é possível com uma qualificada participação social que efetive a partilha de poder dentro dos espaços destinados. Destaca também a perspectiva de participação popular interventiva no Estado através dos conselhos gestores, que são ressaltados como forma de atuação social necessária à construção de um Estado democrático de direitos. Concorde-se com esta perspectiva e com Correia (2002, p.124), que aponta que a institucionalização da participação nestas estruturas:

(...) se deu como resultado do restabelecimento de articulação entre as demandas sociais e as ações do Estado. Esta aconteceu na perspectiva do controle social no sentido de o Estado ser controlado pelos setores organizados da sociedade, direcionando suas ações de forma a incorporar as demandas desses, com uma lógica inversa à do período ditatorial, em que o Estado mantinha o controle exclusivo sobre a sociedade com seus mecanismos de repressão.

Assim, esta forma de gestão conselhistas, quando ocupada na perspectiva contraditória de controle social para as classes subalternas, “pode se transformar em um meio e num objeto democrático, conferindo direitos de intervenção a todos os cidadãos” (CORREIA, 2000, p.27) para promoção dos direitos sociais de forma equânime e justa, pois:

²⁰ A participação social foi institucionalizada por meio das conferências, que têm como objetivo avaliar e propor diretrizes para a política específica nas três esferas governamentais, e por meio dos conselhos gestores, que são instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo com composição paritária entre os representantes dos segmentos dos usuários e os demais segmentos, e que objetivam o controle social (CORREIA, 2002, p.124).

Os conselhos de gestão das políticas sociais (...) são fundados nos conceitos de democracia, cidadania e participação. Significam a construção de esferas públicas não-estatais, espaços públicos independentes das estruturas de governo e de partidos políticos, constituídos por representação de instituições governamentais e organização da sociedade civil, que estabelecem a conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas (PAZ, 2006, p.118).

A capacidade de conexão das demandas e políticas sociais nessas estruturas que compreendem o controle social vai exigir, contudo, que os cidadãos tenham capacidade advinda de experiências prévias acumuladas em movimentos coletivos de participação cidadã, bem como condições que os permitam compreender e se colocar em tais espaços. Isto implica uma melhor estrutura de vida à população, ou seja, o enfrentamento da “pobreza política”²¹ do país.

Neste sentido, fazem-se pertinentes políticas sociais²² preventivas que atinjam a raiz do problema, tais como ações e políticas educacionais nos níveis iniciais (como creches - que se refletem posteriormente no currículo escolar); políticas de fomento de grupos e organizações comunitárias e nos mais diversos espaços; programas de desenvolvimento local - valorizando as pequenas cidades; campanhas de promoção em saúde - que adotem os postos como principais referências em atendimento etc., e que oportunizem condições materiais à vida do cidadão (DEMO, 1996).

São também fundamentais políticas sociais redistributivas de renda e poder, alterando a concentração da renda e da terra originária das desigualdades sociais para que sejam equalizadoras de oportunidades de acesso à vida de qualidade a todos.

²¹ Por pobreza política compreende-se a dificuldade histórica de o pobre superar a condição de objeto manipulado para atingir a de sujeito consciente e organizado em torno de seus interesses. Manifesta-se na dimensão da qualidade, embora seja sempre condicionada pelas carências materiais também. Mas a essas jamais se reduz, apontando para o déficit de cidadania (DEMO, 1996, p.20)

²² Política Social não é ajuda, piedade ou voluntariado. Mas processo social, por meio do qual o necessitado gesta consciência política de sua necessidade, e, em consequência, emerge como sujeito de seu próprio destino, aparecendo como condição essencial de enfrentamento da desigualdade sua própria atuação organizada. Política Social emancipatória é aquela que se funda na cidadania organizada dos interessados. Ou seja, não trabalha com objetos manipulados, mas com sujeitos co-participantes e co-decisores (DEMO, 1996, p.25).

Em vista disso parece essencial a busca de espaços e órgãos representativos legítimos da sociedade em prol das políticas sociais, prioritariamente e de maneira intersetorial com a política de assistência social que essencialmente atenda a demanda originária das desigualdades na direção desse Estado de direito para a efetiva garantia dos direitos sociais.

Uma vez que esta política ainda se apresenta ambígua no país: ora como ampliação da cidadania, na perspectiva de direitos, ora como assistencialismo, em virtude da construção histórica brasileira permeada de interesses distintos que dificultaram o entendimento acerca da participação política, de conhecimento da política de assistência e da qualificação social necessária à compreensão destes órgãos de controle social, há a necessidade de ser desvendada e amplamente debatida pelo conjunto da população. Neste sentido, as pesquisas que abordam aspectos desta temática podem trazer importantes contribuições.

2.2 A Assistência Social e a Democracia Deliberativa

As políticas sociais públicas constituíram-se mediante um amplo processo histórico de edificação das idéias de direitos sociais, de suas contradições e luta para alcançá-las. No entanto, a política de assistência social perpetua-se como a mais desvalorizada do panorama atual de seguridade social brasileira existente, sem percentual orçamentário garantido para seu custeio e, portanto, manipulável aos interesses político-econômicos dos governantes.

A cultura política brasileira foi constituída pelos interesses das classes dominantes que não legitimam a assistência social enquanto direito social, sendo reproduzidos pelas instâncias governamentais quando chegam ao poder, pois é “fundada numa lógica colonial, autoritária, dominadora e compensatória, ainda muito presente no contexto atual” (MAIA, 2002, p.163). Assim, apesar de conquistados

alguns direitos sociais de assistência social por meio da LOAS e da PNAS, fazem-se necessários ainda serem realmente legitimados pela sociedade.

A lógica neoliberal mercantil adotada pelos governantes brasileiros, que preconiza a lucratividade econômica em detrimento do atendimento das necessidades básicas das populações, remete a uma não-implementação e financiamento de ações da política, por vezes, apenas legalizadas em leis e normativas.

Somam-se ao não investimento adequado de recursos os impasses burocráticos da máquina governamental, bem como o preconceito com a área pela falta de densidade política e de debate político no conjunto da sociedade como direito social, de acordo com Couto (2004, p.171), Pereira (1996) e Yasbek (2001). Isso acaba por resultar na não publicização intencional dos mecanismos, formas e importância dos instrumentos de controle²³ e monitoramento social, como os conselhos, conferências e fóruns de assistência social.

Essa não legitimação da assistência social enquanto política social, por vezes, é incentivada pelo enaltecimento de um “mito à população, caracterizado por ‘uma narração pública’ (...) [onde] não se encontram caminhos para serem resolvidos na realidade” (CHAUÍ, 2000, p.9) dentro a esfera pública²⁴. Principalmente pelo desconhecimento de superações na área perante o estabelecido sistema capitalista, criando falácias de não haver alternativas de mudanças sociais e de desigualdades via Estado e políticas sociais.

O mito, conforme afirma a autora, impõe um vínculo interno com o passado de origem, isto é, “com um passado que não cessa nunca, que se conserva perenemente presente, não permitindo o trabalho da diferença temporal e da compreensão do

²³ Esse controle projeta a efetivação de benefícios e serviços públicos que proporcionem as condições básicas para que as pessoas possam exercer sua humanidade (CORREIA, 2002, p.125-126).

²⁴ A esfera pública de caráter emancipatório, integral, participativo e pluralista integra o “processo de democratização da vida social, pela via do fortalecimento do Estado e da Sociedade Civil, de forma a inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política. É um movimento que pretende conferir níveis crescentes de publicização no âmbito da sociedade civil, no sentido da criação de uma nova ordem democrática valorizadora da universalização dos direitos de cidadania” (RAICHELIS, 1998, p.78).

presente enquanto tal” (CHAUÍ, 2000, p. 9.). Por isso não se compreendem os motivos da pobreza e desigualdades sociais latentes, originárias das principais expressões da questão social²⁵.

Essa não compreensão, por vezes, desmobiliza a população na busca de seus direitos e a fragmenta – até mesmo pela não divulgação que gera seu desconhecimento –, bem como torna utópica a justiça social no país. E como não é compreendida a questão social brasileira, não há também a compreensão para a resistência coletiva, pois:

(...) o processo de democratização e de afirmação da cidadania se instituem no Brasil e no mundo de forma também bastante conflitiva, à medida que se colocam concomitantes à afirmação do desenvolvimento do capitalismo globalizado e neoliberal, cujos valores e práticas inviabilizam a afirmação da democracia, dos direitos e das políticas sociais universais (MAIA, 2000, p.163).

Inviabilizam, assim, a participação e consciência social mobilizadora da população em defesa de seus direitos, de modo que a máxima via mercado, por meio de inserção ou consumo, de caráter individualizado, é ressaltada para a satisfação das necessidades sociais. Mitifica-se, portanto, como impossível o acesso às necessidades básicas por meio de políticas sociais emancipatórias e ou movimentos sociais coletivos. Neste sentido o:

(...) mito fundador faz um movimento dialético, ao mesmo tempo em que se manifesta com nova roupagem - a Assistência Social como Direito, (...) mantém o seu núcleo primitivo da *benesse* que, ao ser negado repete-se compulsivamente de alguma forma. Nesta tensão, em determinado ensejo, prevalece um sentido ou outro, dependendo da força - renovadora ou conservadora. Uma representação que se situa conforme o movimento histórico (ARAÚJO; SOARES, 2005).

De tal modo, primordialmente na política de assistência social é que se institui a ambigüidade de se estabelecerem momentos como direito social ou combate à pobreza e à exclusão, ou como *benesse*. “A força persuasiva, de onde procede?”, a

²⁵ Questão Social: “(...) apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem na 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 uma parte da sociedade” (IAMAMOTO 1999, p.27).

pergunta é de Marilena Chauí, que responde para si “esta força renovada (...) é levada em direção ao mito fundador do Brasil, cujas raízes foram fundadas em 1500” (CHAUÍ, 2000, p.9), exemplificando, assim, o legado histórico das formas de produção exploratórias do país e perpetuadoras da assistência enquanto uso clientelista, benesse ou dominação social.

Nesse sentido, a Assistência Social obrigatoriamente deve ser analisada por sua **Contradição Fundamental**, pois há a coexistência de afluência com a pobreza e, portanto, do princípio de rentabilidade econômica (de mínimos sociais, de desproteção) com o princípio da atenção às necessidades sociais básicas fundamentais em um mesmo modo de produção²⁶ (PEREIRA, 1996). Esses interesses tencionam-se no Estado, provocando correlação de forças na sociedade e dentro das instituições²⁷. Uma vez que a:

(...) história da Assistência Social é a história dessa tensão contraditória, pois a proteção dos desiguais nada mais é do que o esforço de realização dos requerimentos de atenção às necessidades sociais, contraposto e imbricado aos requerimentos da rentabilidade econômica (PEREIRA, 1996, p.38).

No entanto, essa concepção ampliada depende da participação da sociedade para o seu desenvolvimento por constituir arena de conflitos de interesses, onde se torna necessário a mediação fundamental do Estado da tensão contraditória entre as lógicas da rentabilidade econômica e das necessidades sociais a esta política. Visto que manipulada a assistência junto ao trabalho - como merecimento - ou ainda como caridade, pode colocá-los aos serviços de ampliação de conquistas materiais e de poder de determinados grupos ou governos²⁸.

²⁶ A lógica de rentabilidade econômica introduz precariamente o pobre no mercado de trabalho, passando a exercer sobre estas medidas alternativas de controle social que não a democrática e participativa, e sim o controle social na perspectiva conservadora de manutenção das classes subalternas.

²⁷ E, ainda, como aponta Pereira (1996), com o modo capitalista há o aparecimento da negação da lógica de acumulação e rentabilidade econômica do sistema por meio do princípio de justiça social de atendimento às necessidades sociais, muitas vezes salientado por meio do enaltecimento dos direitos civis em detrimento dos sociais.

²⁸ A Lei dos Pobres Vitorina (“Poor Law Amendment Act”), de 1834, foi um arranjo institucional caracterizado principalmente pela coerção e controle, visando à manutenção da ordem pública, à

Havendo a necessidade do desvelamento dessa contradição, por vezes, é *homogeneizada* pelo neoliberalismo, que atualmente apresenta-se no *solidarismo*, que traduz o “mascaramento” de ações paliativas e de desresponsabilização estatal acordada internacionalmente por meio do chamamento da população às ações solidárias. Como exemplo maior desse *solidarismo*, em âmbito governamental, tem-se o extinto programa Comunidade Solidária, vindo a desconsiderar as regulamentações a serem qualificadas da LOAS, aprovada anteriormente (MOTA, 2006)²⁹.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 203, destaca que a Assistência Social como uma política é “para quem dela necessitar”, tendo como objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, adolescência e velhice; o amparo a crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência ao mercado de trabalho e promoção de sua integração à vida comunitária, entre outros.

Essa definição de política de assistência social engloba diversos aspectos inovadores: a sua definição como política social; a definição de que é possível existir provisão social sem que, para tanto, seja necessária a contribuição financeira de quem é demandatário da política; e o caráter universalizante, colocando-a no rol de integração com as demais políticas sociais e principalmente econômicas. Assim, após amplo processo de vetos e discussões conceituais, veio a ser referendada como tal.

Segundo Pereira (1996), a introdução da assistência social como política social na área da seguridade social incorpora uma inovação conceitual, que se qualifica “*lato*

punição à vagabundagem e à eficiência do mercado de trabalho que estava a exigir a transformação do trabalho humano em mercadoria (Pierson, 1991; Polany, 1980 citado em PEREIRA, 1996, p.65).

²⁹ O Programa Comunidade Solidária foi implantado em 1996, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso após o amplo e difícil processo de aprovação da LOAS pelo congresso nacional, no fim de 1993. Ainda como destaque ao Governo de FHC, houve três problemas centrais no campo da assistência social: do ponto de vista da cidadania, fere de morte o princípio da equidade ou da justiça social; do ponto de vista racional, aumenta a pobreza ao invés de diminuí-la, porque deixa ao desamparo consideráveis parcelas da população; do ponto de vista ético, submete os demandantes da assistência social a constrangedores testes e as avaliações suspeitosas de pobreza, geradoras de estigmas. É a velha forma convivendo e, muitas vezes, substituindo o avanço e as novas regras impostas pela legislação (COUTO, 2004).

*sensu*³⁰ por estar respaldada tanto nos movimentos da sociedade quanto em garantias legais. Ela integra efetivamente o projeto político das demais políticas de proteção social, assim como reitera as velhas concepções (*stricto sensu*³¹), ou seja, sua forma restritiva, pois associam essa área ao assistencialismo e às formas emergenciais de atender a população, vinculada, portanto, à pobreza absoluta e não à concepção de pobreza relativa ou de desigualdade social.

No entanto a assistência *stricto sensu* ainda faz-se presente na concepção dos brasileiros de modo a não se obter, como aponta Pereira (1996) um maior debate acerca dessas concepções, mesmo após a aprovação do Sistema Único de Assistência Social no Brasil. Exemplos desta modalidade constituem-se nos inúmeros programas fragmentados e paliativos da assistência social ao longo do século XX³².

Viabiliza-se esta política, nas palavras de Couto (2004), como historicamente um *mix* integrado de ações residuais, pois a assistência social continuou sendo promovida precariamente por meio dos programas, em sua maioria, paliativos e clientelistas, em virtude também de uma cultura política caritativa e sem solidariedade democrática de classes. Não há a compreensão pelo conjunto da população como um “direito social”,

³⁰ A modalidade *lato sensu* integra o projeto político das demais políticas de proteção social por estar e ser respaldada legalmente no movimento da sociedade. Constituindo-se, assim, a *feição verdadeiramente social* por impor limites à elitização e injustiças das políticas, de modo a impedir a “autonomização” dos mecanismos de rentabilidade econômica – já que impõe a regulamentação pelo Estado. Porque as ações, programas e projetos da política não se restringem à manutenção apenas biológica de atendimento, constituindo-se *um meio* e não “um fim em si mesma” (PEREIRA, 1996, p.33). Bem como é *redistributiva*, não onerando as classes trabalhadoras de modo a redistribuir a riqueza produzida “de quem a possui para quem não a tem” (PEREIRA, 1996, p.33).

³¹ A Assistência Social **Stricto Sensu** nega os valores defendidos pelo princípio de necessidades sociais, e é normalmente capturada e fortemente manipulada pelos princípios da rentabilidade econômica, indo no sentido do assistencialismo. Suas ações têm um fim em si mesmo, é rigidamente específica em clientela-limite por meio dos critérios adotados e ainda “faz amadoristicamente de tudo um pouco junto aos excluídos” (PEREIRA, 1996, p.32). Caracteriza-se, ainda, por ser *contingencial*, já que é eventual e incerta, pois é dependente do processo de acumulação por não constituir prioridade nacional; como ainda é *distributiva*, pois onera os assalariados por arcarem com o ônus das políticas de bem estar. Torna-se funcional ao princípio de rentabilidade econômica, por transformar “as políticas de bem-estar em pseudodireitos sociais” (PEREIRA, 1996, p.42).

³² A tradição histórica brasileira de deslocamento do Estado para atender as demandas do capital em detrimento das necessidades sociais tem sido caracterizada como implementação de políticas de corte liberal e individualista, referente à desigualdade e às práticas diferenciadas do mercado, despolitiza as relações sociais, reforça preconceito e desestrutura políticas no campo social (COUTO, 2004).

reiterada pela lógica de “ajuda aos pobres” de maneira legalizada ou por meio de campanhas solidárias de caridade.

No entanto, por mais que essa realidade tenha apontado as enormes dificuldades em submeter a lógica assistencial ao novo conceito vinculado ao direito, é possível afirmar que, com todas as limitações que o texto legal da LOAS contém, como instrumento, ele recoloca, junto com a Constituição de 1988, a possibilidade do questionamento da forma tradicional e assistencialista com que os governos e a elite nacional têm tratado os problemas oriundos da questão social.

Incorporar a legislação à vida da população pobre brasileira é essencialmente um dos caminhos necessários, embora insuficiente, para a criação de uma cultura que considere a política de assistência social pela ótica da cidadania (COUTO, 2004). É necessária uma efetiva organização da política e execução das normativas já aprovadas pelos governantes (NOB/SUAS, 2005; NOB/SUAS–RH, 2006³³); como ainda a alocação de importantes recursos à área para realmente possibilitar-se a materialização das ações propostas e pensadas nos municípios, pois:

O SUAS, cujo modelo é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, a gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas do governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito federal e Municípios, **com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação** (NOB-SUAS, 2005, p.39, *grifo nosso*).

Recursos esses que dificilmente são repassados em virtude desta política, como comentado, não ter garantido percentual legal a ser alocado no orçamento da União, Estados e Municípios, e, portanto, legitimados para serem cobrados. Por sua vez, as

³³ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH-SUAS. Brasília, dezembro de 2006.

questões político-governamentais imperam limites e possibilidades às aprovações de leis e programas sociais, a exemplo os entraves de promulgação da LOAS (lei criada em 1990) no governo Collor e a atual e importante aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) e do Sistema Único de Assistência Social, no Congresso Nacional, em 2005.

A mídia e os canais de comunicação de massas também influenciam de maneira ímpar a visibilidade e construção de concepções e especificidades³⁴ da assistência social – do direito ou do favor – bem como ao processo de construção de uma cultura política democrática – não apenas votante, ou presencial, mas participativa, consciente nos espaços conquistados.

A desestruturação do sistema educacional pedagógico e político do país histórica e intencionalmente não auxilia de maneira adequada a essa qualificação da participação da população nas esferas e espaços de fiscalização, monitoramento e luta pelos direitos sociais, perpetuando-se a não difusão da “arma cívica”³⁵ do conhecimento e informação à população contra as desigualdades e injustiças sociais.

Como já mencionado, a assistência social é envolta em diversos interesses, por vezes antagônicos, entre os do Estado, político-partidários, da sociedade civil organizada e do empresariado. Para defender os interesses dos usuários na

³⁴ “Como refere a Política Nacional de Assistência Social, esta política está aliada ao desenvolvimento humano e social, atuando não só como provedora de necessidades. Assim, na concepção de uma Política Pública de Proteção Social, cobrirá situações de riscos e de vulnerabilidades sociais, não exclusivamente derivadas da pobreza e da indigência. Ao verificar-se a concentração das vulnerabilidades ou os motivos que fazem com que os usuários busquem os serviços, é possível dividir hipoteticamente as situações em dois grandes grupos: o da vulnerabilidade material, que faz necessitar de renda, de moradia, de documentos e o da vulnerabilidade não palpável. É óbvio que esta separação estanque não se sustenta, mas o que se pretende aqui é uma maior aproximação do que se pode considerar a essência da Política de Assistência Social. A vulnerabilidade não palpável inclui o abandono, a fragilidade no papel de responsável, violência e maus tratos. Nestes dois hipotéticos blocos, verifica-se o aspecto de transversalidade desta política: primeiramente no caráter complementar de um programa de renda, na possibilidade de travessia para a política de Habitação, de Trabalho e de Direitos Humanos, por exemplo. No segundo bloco, há a transversalidade com a política de Saúde, por exemplo, numa perspectiva de prevenção em Saúde Mental, no reforço individual” (REIS; PESTANO, 2006, p.18).

³⁵ Carvalho (2002) aponta que a não qualificação histórica na educação primária não interessava às elites detentoras do poder no período colonial: não era do interesse da administração colonial ou dos senhores de escravos “difundir essa arma cívica”, perpetuando-se esse descaso de maneira intencional de nossos mais recentes governantes.

perspectiva da política, esferas e mecanismos de controle social para a fiscalização das ações foram criados para o exercício do controle social³⁶, que nesta área:

(...) envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública no sentido de controlá-la, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população. Conseqüentemente, implica o controle social sobre o fundo público (CORREIA, 2002, p.121).

A lógica do controle social é a de que quem paga indiretamente os serviços públicos, por meio de impostos, é a própria população. Assim, cabe a esta “decidir onde e como os recursos públicos devem ser gastos para que tais serviços tenham maior qualidade e atendam aos interesses coletivos, não ficando à mercê de grupos clientelistas e privatistas” (CORREIA, 2002, p.124).

Mais especificamente, na área de gestão da política, previsto no SUAS, o monitoramento foi incluído como eixo central, juntamente com a avaliação e informação, porque cabe ao governo compor com mecanismos de deliberação, controle, monitoramento e avaliação³⁷, por meio de espaços funcionais qualificados e capacitados.

Esses mecanismos incluídos sugerem uma nova possibilidade de ampliação dos instrumentos para a realização do controle social, pois, além de subsidiar a gestão estatal, cabe-lhes “verificar se os pressupostos do planejamento são válidos e correspondem aos indicadores sociais estabelecidos, permitindo verificar a efetividade dos programas, serviços, projetos e benefícios do SUAS” (GUIMARÃES, 2006, p. 82),

³⁶ “Na assistência social, o controle social passa a ser qualificado como controle da sociedade organizada sobre as ações do Estado nesta área, no sentido de elas atenderem aos interesses da maioria da população (...) está na direção da defesa da assistência como direito do cidadão e dever do Estado para a satisfação das necessidades humanas básicas” (CORREIA, 2002, p.125).

³⁷ Ditos como ferramentas urgentes para a maximização da eficiência, eficácia e efetividade das ações da assistência social, o eixo de monitoramento e avaliação, juntamente com o imprescindível sistema de informação é discutido amplamente para a transparência, acompanhamento e avaliação a fim de contribuir para a formulação da política. Neste sentido, aponta-se, na NOB-SUAS (2005, p.57), que deve ser afiançado, em seu quinto item: “O desenvolvimento de sistemáticas específicas de avaliação e monitoramento para o incremento da resolutividade das ações, da qualidade dos serviços e dos processos de trabalho na área de assistência social, da gestão e do controle social”.

qualificando os estudos sobre a realidade a ser debatida nos espaços de controle social dos conselhos.

A implantação do SUAS ainda supõe assumir a Agenda Democrático-Popular da Assistência, resultante das três Conferência Nacionais anteriores, que procura viabilizar a:

- Produção de debates de uma definição precisa dos mínimos sociais previstos na LOAS;
- Categorização dos padrões de qualidade e dos custos dos serviços para financiamento adequado da rede de Assistência Social;
- Implementação de uma efetiva política de desenvolvimento e capacitação de recursos humanos da política de Assistência Social;
- Implantação de cadastro único nacional das entidades assistenciais;
- **Implementação de mecanismos para a ampliação da participação dos usuários nos Conselhos Deliberativos e na co-gestão da Política de Assistência Social;**
- **Garantia da autonomia da sociedade civil no processo de sua eleição para os conselhos e no exercício do controle social** (SILVA, 2004, p.14, grifo nosso).

Nada obstante, é necessário levar em consideração a perspectiva democrática de controle social, que consiste na “atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para atender às demandas e interesses das classes subalternas” (CORREIA, 2000, 124.). No entanto, esta mesma sociedade civil é permeada por um amplo conjunto de sujeitos e grupos sociais que detêm seus interesses e objetivos, enaltecendo-se, assim, a necessidade de compreender e aprimorar o entendimento real dos interesses divergentes presentes na esfera pública.

Deste modo, no intuito de caracterizar a **correlação de forças** existentes da criação do controle social da sociedade civil sobre o Estado, é que se torna imperativo elucidar como esses conceitos foram transformando-se no processo histórico, fruto de correlação de forças entre o Estado e sociedade civil.

Envoltas as políticas públicas numa conjuntura neoliberal de Estado Mínimo (MONTAÑO, 1999; PEREIRA, 1996), por convocação de um conjunto diversificado de organizações sociais, ONGS e empresariado para o estabelecimento de diferentes parcerias, aponta-se a esta esfera pública a gestão das políticas sociais, que, em sua maioria, assistem a trabalhadores excluídos e precarizados.

Conforma-se a esfera pública que necessitaria ter, como principal característica, a democratização e participação social nas políticas sociais como o:

(...) espaço de luta social para onde convergem distintos e antagônicos interesses, revelando a insuficiência da esfera privada para tramitar e processar novas relações sociais que, por essa razão, vê-se metamorfoseada em esfera pública (OLIVEIRA, 1993a, p.138, citado por RAICHELIS, 1988).

É necessário, no Brasil, que as políticas sociais não sejam executadas apenas na ótica de atendimento à pobreza absoluta ou privação extrema da população, que é considerada categoria analítica que legitima e perpetua ações emergenciais ou de pronto atendimento, de modo a atender à “ausência de requerimentos mínimos necessários para manter a vida ou subsistência” (PEREIRA, 1996, p.59) da família.

Como bem adverte Alcock (1987, citado por PEREIRA, 1996, p.59), paralelamente, as outras parcelas de pobreza vêm apelar a estratégias de sobrevivência diversas (como contrabandos, corrupção, assaltos, prostituição, etc.), ampliando as expressões da questão social existentes no país.

Deste modo, o controle social a ser executado pela população deve qualificar-se seguindo metas de implantação da política, avaliando os financiamentos e orçamentos da União, Estados e Municípios em relação à atenção à **pobreza relativa ou desigualdade social**. No entanto, ainda requer muitos estudos e pesquisas para informar ações assistenciais pertinentes e qualificadas a cada território classificado pelo SUAS, bem como planejamentos aprimorados à continuidade e previsibilidade na provisão de benefícios, de modo a prover serviços adequados à realidade local e

fomentar a mobilização popular à promoção de direitos de maneira próxima da população³⁸.

A categoria analítica da pobreza relativa, por outro lado, considera o *padrão de vida de todos os membros de uma dada sociedade* para a definição de pobreza, variando de acordo com o nível de afluência (dimensão) das sociedades e com as mudanças na estrutura das necessidades sociais – relativizando o equilíbrio socioeconômico daquela determinada população (PEREIRA, 1996). Esta concepção qualifica, assim, o que seriam as necessidades básicas do cidadão, pois:

Exige conhecimento mais sofisticado dos processos de desenvolvimento e de distribuições de riquezas nacionais, bem como um permanente esforço de aproximação da assistência social com as demais políticas sociais e com a política econômica na arena política (PEREIRA, 1996, p.60).

Torna-se, assim, imprescindível a *intersectorialidade e ações articuladas da assistência*, o que vem a se tornar um problema conceitual de gestão e da desigualdade social, pois levanta a questão fundamental da redistribuição relativa entre ricos e pobres, não contemplada na concepção de pobreza absoluta que a aponta como um fenômeno natural da sociedade capitalista. Como vitórias, por sua vez, pode-se gozar da percepção ampliada de definição da pobreza como relativa ou fruto da desigualdade social quando da – apenas iniciante, mas revolucionária – organização desta política por meio de um Sistema Único, fruto de muitas lutas e avanços da concepção “*stricto sensu*” para “*lato sensu*” da assistência.

Deste modo, as **crenças e limitações da assistência social**, como aponta Pereira (1996), deveriam ser desvendadas e superadas dentro dos espaços de gestão e controle social através da compreensão da *manipulação da generosidade e boa-fé populares*, que reproduzem indireta ou inconscientemente idéias liberais ou

³⁸ Diversos índices, dados e estudos sobre as populações brasileiras estão disponíveis para serem trabalhados pelos governos e municípios, como dados e pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Fundação de Economia e Estatística do Estado, alguns dados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome etc. Entretanto, poucos tomam conhecimentos ou têm o interesse de fazer um planejamento realmente de acordo com as necessidades básicas primordiais da população em detrimento de interesses políticos ou particulares.

conservadoras (pobreza defendida como herança cultural ou fatalidade irreversível) e; do *contorno de carências crônicas, que defende não expropriar os expropriadores*, não diminuindo as desigualdades sociais, bem como da não perpetuação de concessão de *benefícios insuficientes* – e defendidos recursos mínimos – para não competir com os salários, onerando assim o mercado.

Também, é preciso desvendar a *prevalência do princípio de menor “elegibilidade”* (redução dos indicadores de pobreza à condição mais severa) a partir dos critérios de programas e serviços; e, do mais historicamente realizado: o *acesso custoso e estigmatizante ao benefício*, pois promove um incômodo vergonhoso, do qual a pessoa gostaria de se livrar para preservar a auto-estima (PEREIRA, 1996).

No entanto, o **estigma** não é intrínseco à política, mas é a marca mais forte da história na sociedade capitalista. É um recurso criado e cultivado pelo sistema para desencorajar a transferência de riqueza de áreas consideradas produtivas - relacionadas às demandas do capital e às exigências do mercado - para áreas consideradas improdutivas, relacionadas às demandas do trabalho e das necessidades sociais:

Portanto, **o estigma não é um efeito perverso automático da prática de assistência social, mas uma forma intencional de controle das demandas por proteção social pública**, controle este, responsável, em grande parte, pelo agravamento da pobreza de vários segmentos que preferem passar necessidade a sofrer humilhações (PEREIRA, 1996, p.38, *grifo nosso*).

Esse estigma – já mitificado – deve, pois, ser desvendado e protestado pelos usuários que sofrem com essas humilhações quando necessitam da política. Estas situações são recriadas constantemente por meio da coerção como forma de controle social do Estado sobre a população: a *perspectiva conservadora de controle social*, como aponta Correia (2000). Esta perspectiva objetiva manter o *status quo* e/ou os interesses das classes dominantes, pretendendo divulgar e promover o aceitar da assistência sem o desvendamento do estigma.

Dessa forma, a histórica concepção *stricto sensu* da assistência é referendada, pois não se explicita o seu caráter contraditório, convivendo o Brasil ainda com as duas concepções de assistência após leis e normativas referendadas³⁹.

Apresentam-se as duas concepções também nos espaços de controle social da política- os conselhos gestores - que deveriam as ter desvendado, mas, por muitas vezes, também são ocupados pelas diferentes concepções de controle social de acordo com os interesses latentes das instituições e representatividades que representam: atendendo aos governos, interesses particulares ou aos usuários, embora não sejam compreendidos seus diferentes processos e intencionalidades pela totalidade de representatividades que compõem os conselhos.

O Rio Grande do Sul, no entanto, foi um dos estados que, compreendendo a necessidade de qualificação do atendimento à população, fortemente se mobilizou para apoiar a aprovação da LOAS e de mecanismos de controle social à sociedade política na época. Porém, diferentemente das mobilizações políticas do passado, a implantação do Sistema Único, no estado, caminha lentamente, e a política de assistência social pública é permeada por diversos formatos e modalidades de atenção também referendadas em leis que se contrapõem aos fundamentos de um sistema único pautado na democracia e controle social. Isto provoca indagações com relação à não prioridade estatal no planejamento e gestão das ações da área por meio da citada Lei de Solidariedade em vigor, aprovada, inclusive, pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS).

Compreende-se, todavia, a política de assistência como pública, onde diversos convênios e parcerias colaboram para materializar a gestão dos escassos recursos destinados à área. Entretanto, faz-se pertinente um maior acompanhamento das ações

³⁹ “Para tanto, a PNAS propõe a regulamentação dos artigos 2º e 3º, da LOAS, para que sejam identificadas as ações específicas da assistência social e as em que atuará em corresponsabilidade. Estes artigos referem-se respectivamente aos objetivos da assistência, constando aí, também, seus destinatários e as entidades executoras das ações desta política. É possível que esta regulamentação torne mais visível a especificidade da Política de Assistência Social na continuidade deste processo de construção (REIS; PESTANO, 2006, p.16).

e projetos criados de intencionalidades diversas ou equívocos oriundos da distorção acerca de concepções e mitos recriados e referendados à política de assistência social ao longo de décadas, que a descaracterizam ou a qualificam enquanto política em virtude dos interesses predominantes no cenário governamental e social, em constante transformação.

Em contrapartida aos avanços legais e estruturais conquistados nacionalmente com a LOAS, a PNAS e o SUAS, no Rio Grande do Sul, atualmente, encontra-se um modelo dual de política de assistência social com a LOAS (Lei 8.734, de 1993) e a **Lei de Solidariedade (Lei 11.853, de 2002)**⁴⁰, que recentemente, por meio dos mecanismos de gestão e controle social, legitimaram outras modalidades de atendimento das entidades de assistência social parceiras. Esta última centra a responsabilidade de monitorar as ações ao Estado e a instâncias paralelas de controle social (Conselhos de Avaliação de Projetos Sociais - CAPS), e repassa o gerenciamento a entidades da sociedade civil, financiadas por empresas parceiras em paralelo à gestão da política estatal que se desenvolve pelo Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

A política pública de assistência social, no Estado do Rio Grande do Sul, é gerida atualmente pela Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social do Estado (SJDS), incluindo-se aos programas federais do Ministério de Desenvolvimento Social na direção, e integrados ao SUAS, outros sete programas de atendimento estaduais⁴¹.

⁴⁰ No site da referida secretaria que cabe gerenciar, monitorar e fiscalizar estes recursos, formas “facilitadas” de compreensão fazem-se presentes para divulgação desta lei, em forma de perguntas e respostas. A exemplo, responde-se a primeira questão apresentada: **O que é o Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social - Lei da Solidariedade (PAIPS)?** É um programa de incentivo fiscal, que viabiliza a parceria entre governo, entidades sociais e empresas para realização de projetos sociais, instituído pela Lei 11.853, em 29 de novembro de 2002, e regulamentado pelo Decreto 42.338, de 11 de junho de 2003. Esta parceria consolida-se com a adoção de projetos sociais elaborados e executados por entidades sociais, bem como o setor produtivo, empresas que financiam, com utilização de incentivo fiscal oferecido pelo Estado, até 75% do ICMS, que teriam de recolher e 25% com seus próprios recursos (SJDS, de 20/09/2007 em www.sjds.rs.gov.br).

⁴¹ 1. Programa de Apoio Administrativo; 2. Programa Estadual de Assistência Social - Sistema Único de Assistência Social/SUAS/RS; 3. Programa Estadual de Garantia, Promoção e Defesa da Criança e do Adolescente; 4. Programa Estadual de Garantia, Promoção e Defesa do Cidadão; 5. Programa de

Para seu financiamento direto, conforme conquistas nacionais, o Fundo Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul foi criado pela Lei nº.10.719, de 17 de janeiro de 1996, tendo sido regulamentado pelo Decreto nº. 37.440, de 21 de maio de 1997⁴².

No entanto, conforme síntese elaborada pelo Departamento de Assistência Social do Estado, os estudos sobre os custos dos serviços, programas e projetos na área de assistência social são ainda incipientes, o que dificulta o estabelecimento de metas reais⁴³ para a realização de um planejamento fidedigno às necessidades de cada território populacional.

Não se utilizando do FEAS, instrumento de captação e aplicação de recursos do SUAS, o CEAS/RS, no ano de 2002, aprovou a Lei da Solidariedade, tendo como finalidade *articular um fundo* proveniente de compensações fiscais e doações empresariais. Esse fundo “paralelo” objetiva subsidiar projetos de caráter assistencial no Estado por meio do Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social PAIPS e da recentemente aprovada Rede de Parceria Social⁴⁴.

Neste contexto dual de execução entre a esfera pública e a não-estatal, os preceitos da política de assistência social, até mesmo por ainda serem débeis na sua concepção, tornam mais obscuros os interesses e/ou imediatistas os processos sociais.

Havendo, deste modo, a necessidade do desvendamento dessa contradição que atualmente apresenta-se no “solidarismo” apregoado pelo Estado entre o público-

Coordenação Geral das Políticas de Trabalho, Cidadania e Assistência; 6. Programa Estadual de Geração de Renda; 7. Inclusão Total e; 8. Programa Estadual de Segurança Alimentar (www.sjds.rs.gov.br, 29/09/2007).

⁴² A instituição dos fundos caracteriza uma forma de gestão transparente e nacionalizadora de recursos, que contribui para o fortalecimento e visibilidade da assistência social no interior da Administração, bem como para o controle social de toda execução financeira (NOB/SUAS).

⁴³ Ivanete Boscheti é uma das principais estudiosas que contribui com o difícil e importante tema do financiamento da política de Assistência Social.

⁴⁴ Envolve diversas instituições que desenvolvem projetos na área da assistência social com abrangência estatal, como as já selecionadas: USBEE, SESI, Instituto VONPAR, etc. que vem a gerenciar menores projetos que serão selecionados dentro da temática escolhida por estas maiores ditas “entidades âncoras”.

estatal e o público-privado com o empresariado, legitimado pela Lei de Solidariedade (Lei 11.853), paralelamente ao SUAS. Essa compreende o Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social e a Rede de Parceria Social do Estado do Rio Grande do Sul.

Desta forma, torna-se pertinente caracterizar que a:

A Carteira de Projetos da REDE PARCERIA SOCIAL é uma iniciativa conjunta da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social, organizações sociais e empresas, com objetivo de realizar projetos sociais em todo o Rio Grande do Sul, abrangendo diversas áreas da assistência social e beneficiando centenas de pessoas. Cada uma das organizações não-governamentais é gestora de um projeto social para execução em rede. Entidades que atuam no Estado podem concorrer aos recursos disponibilizados por estas gestoras [Entidades Âncoras], acessando os editais nos respectivos endereços eletrônicos. O prazo para apresentação de projeto se encerra no dia 28 de setembro de 2007 (www.sjds.rs.gov.br, acessado em 25/09/07).

Considera-se, dessa forma, a Lei de Solidariedade como contraponto ou um paralelismo de ações, instituições e projetos ao SUAS, pois esse sistema

(...) define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando **a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial** e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme descritos: Matricialidade sociofamiliar, Descentralização político-administrativa e territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; **Controle Social; Desafio da Participação popular/cidadão usuário**; A política de Recursos Humanos; A informação, o Monitoramento e a avaliação (NOB-SUAS, 2005, p.39, *grifo nosso*).

O SUAS prevê todo um sistema de indicadores e monitoramento dos atendimentos a serem realizados, de modo a serem avaliados e qualificados, além de definir e organizar a execução da política de assistência nas três esferas governamentais por meio de seus eixos estruturantes. E, contraditoriamente, o estado do Rio Grande do Sul já havia aprovado um programa de execução da política de assistência baseado nas parcerias público-privadas. Em seu primeiro artigo, a referida Lei de Solidariedade aponta que o programa é:

(...) integrado por entidades e organizações de assistência social da sociedade civil, por empresas e pela Administração Pública Estadual, visando ao desenvolvimento de ações de inclusão e promoção social e ao incentivo e à articulação das referidas ações, mediante adoção de mecanismos de parceria e colaboração (Art. 1º).

Sem definições pormenorizadas de indicadores de qualidade, continuidade e resultado do atendimento a ser realizado como prevê o SUAS, esses mecanismos de parceria baseiam-se em repasses de verbas e títulos de Compromisso de Inclusão Social às empresas financiadoras⁴⁵. A participação desses novos grupos no financiamento das ações públicas não-estatais levanta a questão de seus “interesses solidários” a essas empresas, como também dos interesses das entidades “âncoras” receberem recursos estipulados em percentuais arrecadados com cada Carteira de Projeto para gerenciarem os projetos selecionados.

O apresentado evidencia, assim, uma preferência de compreender a assistência por meio dos projetos a serem geridos pelas instituições da sociedade civil/esfera privada, desconsiderando a necessidade de qualificação das instituições estatais, municipais e regionais, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS⁴⁶) para a primazia estatal na execução dessas ações. Privilegia-se o privado em detrimento do estatal (os recursos não passam pelo Fundo Estadual de Assistência Social), uma vez que as entidades são financiadas por empresas parceiras que “solidariamente” se engajam nas causas sociais.

No entanto, deve-se ter ciência que houve uma legalidade em sua aprovação em função desta ter sido deliberada nas instâncias de controle social da política estatal, consideradas como importantes *possibilidades* para o exercício da democracia (RAICHELIS, 1998) pelo seu processo ainda inicial de controle social. Sendo discutidos

⁴⁵ O Governo do Estado, com o objetivo de reconhecer o compromisso das empresas com a inclusão social, concederá o selo de certificação "Compromisso com a Inclusão Social", que poderá ser aplicado em todos os materiais de divulgação das empresas. Art. 8º – As empresas contribuintes do ICMS que financiarem projetos aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social, nos termos desta Lei, poderão compensar, por meio de crédito fiscal presumido, até 75% (setenta e cinco por cento) do valor comprovadamente aplicado no projeto com ICMS a recolher, discriminado em guia informativa não anual.

⁴⁶ O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (PNASq, 2004).

pelos conselheiros na maioria das reuniões, acompanhadas a apreciação destes projetos, bem como a aprovação, em 2007, da nova modalidade em rede: Rede Parceria Social, com muitas divergências de concepções e entendimento da especificidade da assistência social.

Conforme a política nacional aponta, é possível a gestão da assistência social pela esfera pública. A esta compreende o Estado-Árbitro (podendo ser considerado como aquele que deveria monitorar e fiscalizar), pois cada vez mais o público não se reduz ao estatal e, pelo processo de privatização que ocorre nesta esfera, muitas vezes, nem este é capaz de representar o interesse público (RAICHELIS, 1998).

Afirma, ainda, a autora que a prática terceirizada no âmbito da assistência social não se constitui em si uma novidade, pois tradicionalmente a distribuição de verbas públicas para entidades assistenciais “tem sido realizada por diferentes mecanismos, como subvenções, convênios, contratos sociais ou isenções de tributos para a efetivação de programas sociais de natureza pública” (RAICHELIS, 1998, p.117).

Mas a gestão da questão social no cenário social contemporâneo assume novas dimensões “no contexto da redução das ações reguladoras do Estado e encolhimento de suas funções sociais” (RAICHELIS, 1998, p.117), vindo a estabelecer diferentes atores na área social, por interesses diversos, como a responsabilidade social empresarial, comumente, ambígua em seus volumosos investimentos sociais. Neste sentido,

(...) em nome do fortalecimento da sociedade civil no estímulo às iniciativas autônomas, comparece com grande força o discurso da solidariedade que, no âmbito da crise do Estado contemporâneo, ganha contornos de *desresponsabilização* com as políticas sociais e repasse da sua execução para organizações não-governamentais, além da privatização de um conjunto de serviços sociais públicos, que passam a ser intermediados pelo mercado (RAICHELIS, 1998, p.117).

Assim, diante do cenário atual de estreitamento do exercício da cidadania nos espaços representativos e *desresponsabilização* do Estado na condução das políticas,

é que estão sendo difundidas alternativas “para o aperfeiçoamento dos processos democráticos” (SJDS, 2007) e “agilização” das ações com o público não estatal por meio de parceria entre o governo e organizações sem fins lucrativos.

A modalidade de atendimento da assistência social apresentada constitui-se como alternativa contraditória ao SUAS. Isso se evidencia com a resposta à segunda questão apresentada pelo site da SJDS ao divulgar o PAIPS - Lei de Solidariedade e ratificar o imediatismo pela “agilidade” que promove, e que rompe com os mecanismos burocráticos estatais do financiamento (por ora não planejado com profundidade). Em contrapartida aos recursos estatais à implantação do SUAS, que visivelmente não financiam o básico necessário a ser executado pelo órgão gestor:

2- Por que o governo concede benefício fiscal e não utiliza este dinheiro na execução direta de programas sociais? O benefício Fiscal concedido pela Lei da Solidariedade *permite ao Governo agilizar e garantir a aplicação de recursos na Assistência Social* na medida em que o repasse do dinheiro por parte da Empresa é feito diretamente a Entidade Social Executora de Projeto Social (Material Comunicação, SJDS: www.sjds.rs.gov.br acessado em 25/09/07, *grifo nosso*).

Mascara-se aí, também, uma legitimidade de Estado Mínimo e de desvios financeiros estatais, atualmente, bastante veiculados nos meios de comunicação social, e, conseqüentemente, a fragilidade do controle social nestes âmbitos. Portanto, com a introdução de diferentes atores na execução da política, deve-se compreender a esfera pública não mais como a dicotomia estatal-privado, mas como a representação de interesses contraditórios.

Sob tal perspectiva, como bem aponta Tarso Genro, citado por Raichelis (1998, p.80), “faz-se necessário o desmascaramento do “privado” que se apresenta como “público” pela manutenção dos oligopólios e monopólios”, pois, com um discurso homogeneizador de seus interesses, por vezes, ocupam espaços significativos dentro da gestão e política de assistência social.

Emir Sader (2004) aponta que a visão dicotômica entre Estado e sociedade civil compreende que o espaço da retração daquele é ocupado pela “sociedade civil”,

“trabalho voluntário” ou “terceiro setor”, e apóia-se numa definição liberal de sociedade civil: aquela que simplesmente opõe-se ao Estado (diferentemente da Gramsciana – sociedade política que inclui a civil).

Todavia, a trajetória histórica da assistência social, de caráter assistencialista, teve quase a totalidade de suas ações executada por entidades não-governamentais e pela histórica Legião Brasileira de Assistência - LBA, que, criada em 1942, perdurou por vários anos com seus reconhecidos trabalhos na área, até ser extinta em 1994.

De acordo com o supracitado, porém, foram, e ainda são, atuais a fragmentação e a degradação da concepção de direito social da assistência e enquanto política social de caráter público e de dever do Estado no imaginário da população. Vindo a ser compreendida e executada por grande parte dos atores que nela trabalham - na esfera governamental, por meio de parcerias ou não, com o terceiro setor⁴⁷ (historicamente o executor principal) - de modo focalizado e descolado da concepção ampliada de política referendada por sua Lei Orgânica e pelo atual Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Conforme aponta Iamamoto (2000), neste amplo conjunto de entidades que compõem o chamado terceiro setor, salienta-se, contudo, a coesão social e um forte apelo moral ao “bem comum”, discurso esse que corre paralelo à reprodução ampliada das desigualdades, da pobreza e violência. Destacando que essas reproduções “tendem a ser naturalizadas, apenas passíveis de redução de seus índices mais

⁴⁷ “Este setor articula uma heterogeneidade de organizações voluntárias sem fins lucrativos, incluindo desde associações comunitárias e microlocais de ajuda mútua até organizações articuladas em redes globais atuantes no plano de direitos humanos, na defesa das minorias, na defesa do meio ambiente, no desenvolvimento local, entre outras. Tais organizações expressam características multifacetadas e particularistas, próprias da sociedade contemporânea. Assim, não sem ambigüidades e resistências, as organizações sem fins lucrativos que constituem o terceiro setor possuem atributos valorizados na gestão social desta década, para a capacidade de articularem iniciativas múltiplas, revitalizando o envolvimento voluntário da comunidade ou de setores da sociedade civil; a capacidade de estabelecerem parceria com o Estado na gestão de políticas e programas públicos; a capacidade de estabelecerem redes locais, nacionais ou mundiais e, por meio delas, constituírem fóruns de escuta e vocalização de demandas, introduzindo-as na [tão necessária] agenda política” (CARVALHO, 1999, p.24).

alarmantes. E ainda são de distintas naturezas, dotadas de funções e significados sociopolíticos e econômicos inteiramente diversos” (IAMAMOTO, 2000, p.66-67).

É necessário, portanto, uma avaliação crítica dos profissionais, conselheiros e gestores ao deliberarem sobre o estabelecimento de parcerias e ações conjuntas com este setor, na práxis cotidiana, no intuito de garantir que a direção dos preceitos e diretrizes apregoados na PNAS e no SUAS sejam preservadas para efetivamente intervirem à questão social, exercendo o poder deliberativo de controle social de forma eficaz.

2.3 A Participação Social e os Conselhos Gestores

Ao final dos anos 80, significativas parcelas da oposição política às elites tradicionais brasileiras acenderam ao poder em várias cidades e em governos de alguns estados. Esse fato possibilitou requalificar a temática da participação, elevando-a para outras dimensões que se caracterizam pelo aprofundamento da democracia; construção de um novo paradigma; ações coletivas baseadas na categoria cidadania; e construção de novos espaços de participação. As relações sociais modificaram-se dentro o Estado, o público e o privado, originando o público não-estatal (GOHN, 2001).

A *participação comunitária* e a *participação popular* que eram fomentadas no seio da sociedade vieram a ter novas denominações: de *participação cidadã* e *participação social* (GOHN, 2001). A participação cidadã compreende, como categoria central, a sociedade - não mais o povo ou comunidade - e sim um conjunto de indivíduos e grupos sociais com diversidade de interesses e projetos, e que disputa com igual legitimidade espaço e atendimento pelo aparelho estatal (GOHN, 2001).

Esse “conceito de participação cidadã está lastrado na universalização dos direitos sociais na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão

sobre o papel e o caráter do Estado” (GOHN, 2001, p.57). A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada para dar ênfase às políticas públicas, não mais somente a sociedade civil como “a grande dinamizadora dos canais de participação” (GOHN, 2001, p. 57).

Faz-se compreender, portanto, como fruto das novas relações sociais que se estabelecem entre o público e o privado, o público não-estatal, cuja principal característica deste tipo de participação é a tendência à institucionalização. Esta institucionalização é entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado a partir de **estruturas de representação criadas**, compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm (GOHN, 2001). Não mais participação representativa dos cidadãos em prol do público, mas sim em favor dos interesses que representam.

Maria da Glória Gohn (2001) aponta como principal exemplo deste tipo de participação os Conselhos Gestores das Políticas Públicas, onde supõe-se que essa diferente correlação de forças implique em confrontos democráticos entre diferentes posições político-ideológicas e de projetos societários. Assim, no processo de mobilização para a instituição destes campos democráticos, na década de 80 do século XX, em experiências anteriores se:

(...) desenvolveu uma cultura política de mobilização e de pressão direta, como prática principal para viabilizar o encaminhamento das demandas que compunham suas agendas. (...) [e a] **conquista de canais de participação da população em assuntos que dizem da coisa pública**. A criação desses novos canais colocou os sujeitos mandatários em novas arenas de luta no interior dos órgãos públicos, nas salas e nos gabinetes estatais. Tratava de saber negociar com os governos constituídos (...) (GOHN, 2001, p.55, *grifo nosso*).

Nesses exercícios democráticos, conforme a referida autora, “vieram dificuldades, decorrentes de problemas enraizados na própria cultura política nacional” (GOHN, 2001, p.53), em que predominaram valores e mitos anteriormente mencionados, que se colocam como barreiras à consolidação da *coisa pública*. Embora

estas barreiras existissem, os Conselhos Gestores das Políticas Públicas foram implementados, e de fato:

(...) foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população (GOHN, 2001, p.83).

Em virtude de criarem uma nova esfera social-pública, ou pública não-estatal, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois “viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas” (GOHN, 2001, p.88), tendo a possibilidade de reaglutinar os direitos fragmentados pela ótica neoliberal e de reconstituir os caminhos da cidadania⁴⁸.

Gohn (2001) ainda promove que, em tese, eles são dotados de potencial de transformação política se efetivamente representativos, pois poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, uma vez que se relacionam ao processo de formação das políticas e propõem seu caráter deliberativo, o *processo de tomada de decisões*. Já o papel das Conferências – instituição máxima de deliberação democrática também conquistada - é o de avaliar e propor diretrizes para a política específica nas três esferas governamentais, envolvendo um número maior de atores em forma de delegados.

No entanto, no caso das conferências, a maioria dos seus participantes não acompanha de perto as negociações deliberativas com o poder estatal, como no caso do controle social a ser realizado nos conselhos. Nestes, de acordo com a Constituição, o sentido de controle social “é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais” (BRAVO, 2000, p.42),

⁴⁸ Nas leis federais do Brasil que preconizam o caráter deliberativo dos conselhos, citam-se as áreas básicas destes conselhos gestores (setoriais) para elucidação: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes e emprego (GOHN, 2001).

necessitando-se, por conseguinte, de dedicação de seus atores para a compreensão e posterior elaboração de propostas e/ou avaliações à política.

Os meios de controle social, de modo geral, têm como pilar a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é muito mais amplo. Visa, sobretudo, indicar caminhos, propor idéias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público⁴⁹. Esses meios dividem-se em *monitoramento legal* e *monitoramento autônomo*⁵⁰. Os conselhos são compreendidos no primeiro conceito, uma vez que “esses instrumentos têm legalmente a função de controlar as funções públicas, seja recorrendo a outros órgãos competentes seja movendo ações para a averiguação da situação pública em determinado setor” (CUNHA, 2003, p.2).

Os conselhos têm sua origem em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, como “conselho popular” ou como estratégias de lutas operárias nas fábricas: as “comissões de fábrica”. Essas propostas e modelos foram absorvidos pelo debate da Constituinte e levaram à incorporação do princípio da participação comunitária nesta Carta Constitucional de 1988, gerando posteriormente várias leis que institucionalizaram os Conselhos de Políticas Públicas (CUNHA, 2003, p.2).

Como forma de elucidação dos diferentes conselhos, far-se-á a diferenciação entre os **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**, pois possuem três vertentes:

⁴⁹ São instâncias de controle social na atualidade: Conselhos, Conferências, Fóruns; Ministério Público, Tribunal de Contas, Ação Civil Pública; Ação popular, Código do Consumidor; Câmara de Vereadores, Assembléia Legislativa, Audiência Pública,... Sindicatos, ONGs, Universidades, Partidos Políticos... (DAS/STCAS - 2006). Destacadas posteriormente pela sua classificação.

⁵⁰ Os mecanismos de controle social de monitoramento legal são: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas; Ministério Público; Tribunal de Contas; Ação Civil Pública; Mandado de Segurança Coletivo; Mandado de Injunção; Ação Popular; Código do Consumidor; Defensoria pública; Legislativo; Comissões; Orçamento participativo e; Audiência Pública. Como monitoramento autônomo fazem parte os Sindicatos; as ONGs; Universidades; Ouvidorias Independentes; e os Partidos Políticos, pois não surgiram com bases jurídicas legais para efetuar o controle social, mas acabam por intervir diretamente com sua participação nos ditames pertinentes a um instrumento de controle. Estes estão conceituados no estudo citado de Cunha (2003).

☐ **Conselhos Gestores de Programas Governamentais**, como merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental e crédito;

☐ **Conselhos Temáticos [ou de Direitos]**, que visam acompanhar as ações governamentais junto a temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade, como Direitos Humanos, violência, discriminação contra a mulher, contra o negro, dentre outros.

☐ **Conselhos de Políticas Setoriais**, por meio da elaboração, implantação e controle das políticas públicas, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal, como Saúde, Educação e Cultura (CUNHA, 2003, p.2-3).

O controle social é a principal atribuição dessa gestão pública nas diversas áreas (saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, direitos humanos, etc.) e, portanto, o conselho tem o intuito de se firmar como um espaço de co-gestão entre Estado e sociedade, trazendo formas inovadoras de gestão pública para o exercício da cidadania ativa. Possibilita à sociedade a definição de um plano de gestão das políticas setoriais, com uma maior transparência das alocações de recursos e favorecimento da responsabilização dos políticos, dos gestores e dos técnicos (CUNHA, 2003, p.4).

Apesar de não serem veículos isolados de Controle Social, os Conselhos, se implantados com respeito a sua autonomia, buscando a intersectorialidade entre eles, a manutenção de uma infra-estrutura adequada às suas funções e o seu caráter pluralista (participação de representantes da sociedade civil e do poder público legalmente escolhidos), podem se tornar no mais forte espaço de Controle Social, pois é a forma mais direta de controle social.

Como bem abordado, se efetivamente ocupado e assessorado, como referenda Cunha (2003), qualquer cidadão pode, através dos seus representantes, acompanhar, fiscalizar e avaliar os serviços públicos ou privados representando contra qualquer ato que julgue atentatório aos seus direitos, mas, como a maioria dos cidadãos brasileiros pouco os conhece enquanto tais – mormente no caso da assistência social - muitas vezes, não acessam esses espaços para reivindicar seus direitos. Portanto, os conselhos são ao mesmo tempo “(...) espaços de interlocução política, negociação e deliberação, lugares de disputa de projetos e recursos, mecanismos de partilha de poder e de democratização da vida social” (PAZ, 2006, p.118).

Os conselhos gestores, nessa perspectiva, destacam-se ainda pelas inovações de terem “a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governança democráticas” (GOHN, 2001, p.85), na forma de conselhos deliberativos de composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil:

Por paridade, entende-se que a composição do conselho é integrada por igual número de representantes do governo e da sociedade civil, integrada pelos três segmentos: usuários ou organizações de usuários; entidades e organizações de prestadoras de serviços de assistência social; e trabalhadores do setor (COLIN; FAWLER, 1999, p.67).

Com a característica de incluir paritariamente a sociedade, Raquel Raichelis (1998, 2006) reitera que os conselhos caracterizam-se pela “relevância de serem um dos condutos de participação da sociedade civil e de democratização⁵¹ da gestão governamental das políticas sociais” (1998, p. 177). Pois, por meio do controle social efetuado por estes, a partilhar a definição das prioridades das políticas, de seus conteúdos e recursos orçamentários, como de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação destes resultados, têm força legal para tanto.

Trazem também como perspectiva “a possibilidade de descentralização e de controle social, e a possibilidade de a política ter um planejamento descentralizado ascendente” (RAICHELIS, 1998, p.177) se intencional e democraticamente ocupados em prol das políticas e não dos diversos interesses em jogo na sociedade.

No entanto, se faz imprescindível alocar que a experiência de democracia é bastante recente, por isso, complexa, já que se coloca às avessas dos regimes políticos anteriormente experimentados no país, e que determinaram a organização política, econômica e social, assim como a formação da cultura do povo e das instituições (MAIA, 2002, p.163).

⁵¹ Costa, se referindo a Bobbio (2002, p. 103), 1989; e Hirt, 1992, aponta que “(...) originalmente a democracia significava a participação (de todos ou da maioria) nas decisões do governo: auto-governo, viabilizando através da participação direta dos cidadãos. Hoje democracia significa fundamentalmente que o poder de governar é conferido pelo povo a representantes, através de eleições. (...) na prática o voto não garante nem mesmo a participação do povo na escolha dos governantes”.

Logo, é importante reconhecer que esse é um processo lento, especialmente num contexto como o brasileiro, e marcado por uma história de pouca cultura de mobilização e participação social efetiva à construção do Estado democrático. A cultura política da população não foi formada para ocupar estes espaços participativos democráticos existentes de controle social. Conseqüentemente, a dificuldade de compreensão destes é originária de uma cultura política participativa, tutelada, que encontra dificuldades de ser superada pela democrático-participativa de controle social na perspectiva democrática.

Desta forma, a regulamentação dos conselhos gestores nem sempre vem a promover um controle social e a participação das representatividades, principalmente no caso da política de assistência social, muitas vezes permeada por diferentes intencionalidades não-públicas. E ainda poucos debates, atualmente, são colocados para as discussões dos avanços conceituais dessa política na sociedade, prevalecendo as formas clientelistas e assistencialistas de conduzi-la, mesmo no que tange aos espaços dos conselhos.

Devem-se aprofundar, para tanto, as discussões que demarquem entraves e possibilidades do controle social às esferas conselhistas da política de assistência social. É imprescindível, também, o chamamento à importante categoria profissional dos assistentes sociais, que muito lutou pela garantia e regulamentação desses espaços democráticos e de controle social conquistados.

Conforme preceitos da democracia percorrida pelo Projeto Político Profissional da Categoria dos Assistentes Sociais, torna-se imprescindível que sociedade tenha a capacidade de se organizar em defesa de seus interesses e direitos, e, para tanto, deve-se assegurar a participação dos indivíduos em todas as decisões institucionais que lhes dizem respeito (IAMAMOTO, 1999), em virtude de uma real distribuição de poder.

Faz-se necessário, portanto, o envolvimento destes profissionais em fomentar, conjuntamente a outros, a participação social de base dos usuários (grupos, mobilização popular, capacitação e participação) para, através dessas ações qualificadas, fortes e capacitadas, passarem a ocupar espaços representativos e de controle social, executando, efetivamente, a perspectiva democrática.

3 O CONTROLE SOCIAL DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O sentido da palavra controle, como já delineado ao longo do estudo, assume diversas conotações dependendo da forma e do contexto em que é utilizada. De acordo com Francisco Silva (2002), a palavra controle é de origem francesa (*controlê*) e foi introduzida pela primeira vez, no Direito brasileiro, por Seabra Fagundes, em sua monografia “O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário”, em 1941. “Na língua portuguesa, a palavra tem um sentido de dominação e, talvez por essa causa, o controle é muitas vezes visto como um procedimento inconveniente e inoportuno” (SILVA, 2002, p.117), não se compreendendo, portanto, a perspectiva de fiscalização para o bem público quando incluído o termo social:

Na Administração Pública, o controle é imprescindível desde que os recursos em jogo não são particulares e sim públicos, assim, devem estar compreendidos com os interesses e objetivos de toda uma Nação. Quando se junta à palavra controle o termo “social”, dá-se um sentido da origem do controle, portanto, o controle social seria um controle de origem no social, ou melhor, na sociedade. Na verdade, qualquer controle tem origem na sociedade que é a quem se deve reportar todos os entes que a representam (SILVA, 2002, p. 117).

O exercício desse controle, dito imprescindível quando se trata de administração pública, na política de assistência social, é feito prioritariamente pela sociedade organizada na forma de conselhos. Assim, com base nos argumentos referidos anteriormente de dificuldades culturais, conceituais e políticas à materialização da assistência social, neste capítulo, far-se-á uma elucidação acerca do controle social, de suas estruturas conselhistas e atribuições para com a sociedade e usuários da política de assistência social.

3.1 Os Conselhos Gestores e o Controle Social

A mobilização originária da constituinte que culminou à aprovação da LOAS abriu caminhos à “descentralização político-administrativa e à participação da população na formulação e controle das políticas sociais setoriais” (COSTA, 2002, p.88) nos seus três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. Suas diretrizes acerca da descentralização e da participação implicaram:

(...) de um lado, a gestão negociada e articulada dessa política entre União, Estados e Municípios, com definições e atribuições e comando único, em cada uma dessas esferas de governo; e de outro, a organização e o efetivo financiamento de instâncias paritárias e deliberativas de gestão, por meio dos Conselhos de Assistência Social nesses três níveis de poder (OLIVEIRA, 2003, p.12).

A assistência social, considerada no patamar de política, promove a criação de espaços participativos para sua gestão, os Conselhos de Assistência Social, órgãos institucionalizados de controle social. Estes têm como importante possibilidade a promoção da partilha de poder, nos três níveis de governo, e são instituídos nos Artigos 192 e 193 da LOAS. Essa descentralização, como apontado:

Envolve partilha de poder, participação real da população nas instâncias decisórias (conselhos, fóruns, cotidiano das entidades), participação no controle e socialização das decisões, participação nos rendimentos da produção, deslocamento das decisões do poder central para os âmbitos regionais e locais e repasse dos equipamentos, serviços, recursos financeiros e humanos necessários para a consecução das ações (COLIN; FOWLER, 1999, p.30).

Mas, como contraponto à concepção democrática apresentada, no decorrer da década de 1980, o termo participação passou a ser utilizado como sinônimo de descentralização no momento político, que na realidade caracterizava-se como uma desconcentração de poder, em oposição à centralização dos regimes militares (GOHN, 2001). Deve, assim, ser considerada como partilha de poder entre as três esferas de governo, antes relativo apenas à União, e pode ser “(...) vista como um avanço, tanto

na relação entre os poderes governamentais como também na relação do Estado com a sociedade civil”, quando abre a participação para este segmento (BULLA; LEAL, 2004, p.06). O processo de descentralização contribui, ainda:

(...) para o rompimento com uma prática centralizadora dos governos e com a cultura tradicional de clientelismo e assistencialismo que vem acompanhando a prática da assistência social brasileira ao longo dos anos. Esse processo traz, em si, a idéia de redistribuição do poder de decisão tanto entre a esfera federal, estadual e municipal, como também na relação entre o governo e a sociedade (BULLA; LEAL, 2004, p.07).

No entanto, salientam Bulla e Leal (2004) que é preciso ficar atento às diferentes concepções existentes sobre descentralização, pois também podem estar associadas à transferência da responsabilidade pública de bens e serviços para os poderes locais e para a sociedade, sem o repasse dos respectivos recursos ao financiamento das ações. Assim, a efetiva partilha de poder pode ser desqualificada quando não se encontram normativas e alternativas inovadoras de provimento para realizá-la.

Como contraponto, com a descentralização e a organização dos conselhos, poderá haver o fortalecimento da participação da sociedade civil, pois esta é chamada a participar, opinar e deliberar sobre a política de assistência social incluindo-se no cenário representativo governamental. Configura-se, assim, o início de uma aproximação da população com o processo decisório das políticas públicas, bem como do poder deliberativo destes espaços de controle social (BULLA e LEAL, 2004).

A deliberação é entendida não como imposição ou opinativa, mas como processo de negociação, tendo o conselho o poder de decisão. Cabe a este “definir quais os programas que devem ser priorizados, não só vigiando o que existe, mas analisando se o que existe é aquilo que realmente deveria existir” (DAS/STCAS, 2005) de acordo com o projeto político das normativas e com a PNAS.

No entanto, o poder deliberativo nestes espaços é ambíguo, permeado de projetos sociais distintos, compreendidos como interesses de cada segmento ou entidade presente nos conselhos, chamados de projetos políticos distintos (DAGNINO,

2002). Cada qual disputa o poder dentro do CEAS/RS e, portanto, serão passíveis de estabelecerem relações entre suas atribuições e poderes.

O poder, conforme aponta Foucault (2000), **deve ser estudado a partir das técnicas e táticas de dominação**, dos operadores materiais e das práticas de sujeição, dos usos e das conexões de sujeição pelos sistemas locais e dos dispositivos estratégicos. Neste sentido, o CEAS dispõe de mecanismos burocráticos atribuídos de apreciação de políticas, programas e projetos sociais que foram repartidos pela União com a sociedade civil organizada a partir da descentralização política.

Cada deliberação do conselho compreende uma dominação de meios e operadores materiais, um poder de decisão dos rumos pelos quais a política será conduzida. A técnica de dominação dos “rumos” dos recursos públicos a serem investidos compreende as leis, normativas e resoluções que devem ser deliberadas pelo conselho.

As conexões de sujeição pelos sistemas locais compreendem a “submissão” de instituições a suas resoluções (CMAS, entidades inscritas no órgão, instituições de assistência social), como também as articulações políticas com demais esferas, órgãos e instituições de controle social e gestão do órgão. Dependendo do projeto político⁵² que as conecta ou articula, levam a promover processos de emancipação e ampliação de cidadania por meio de políticas e programas qualificados, ou de desvios de atenção para o não investimento ou captação de recursos sociais público-estatais.

Há, neste ínterim, táticas articuladoras de entidades sociais e dos governos que, por meio suas representatividades e de domínio de outros poderes, influem de modo a controlar e deter o poder de direcionar as demandas de acordo com os seus projetos políticos distintos. Em virtude, principalmente da qualificação técnica e política dos

⁵² Esses interesses podem ser denominados de **projetos políticos**, como aponta Dagnino (2002) no sentido próximo da visão gramsciana para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, ou representações do que deve ser a vida em sociedade que orientam a ação política dos diferentes sujeitos.

conselheiros deste contexto, que se utilizam do raro conhecimento aprofundado da temática, bem como dos operadores materiais das leis e estratégias de encaminhamento (via influência de legisladores ou executores de acordo) para a manipulação do controle social (democrático) que deveria ser efetivado em favor dos usuários da política. E não controle social conservador, de caráter coercitivo, amplamente utilizado.

Ocorre que o poder partilhado de cada membro/conselheiro do colegiado pode vir a se constituir centralizado se houver a manipulação deste por meio de técnicas e táticas de persuasão argumentativa de alguns sujeitos ou grupos. Esses, por terem a capacidade de influenciar o conjunto de seus conselheiros em detrimentos próprios, e não para a coletividade e classes subalternas, exercem assim o controle social na perspectiva consensualista, quando em prol de entidades da sociedade civil. Ou podem vir a exercer o controle social conservador quando vêm a legitimar projetos político-governamentais ou de interesses das classes dominantes.

No sentido de ampliar as considerações acerca do processo de controle social, Cunha (2003, p.2), quando realizou pesquisa referindo-se ao controle social e seus instrumentos, comenta que:

Ampliando com as ponderações trazidas pela TVE Brasil em seu site, a sociedade também controla “avaliando os objetivos, processos e resultados” das atividades públicas. Isso nos remete à inevitável existência de dois pressupostos básicos: o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático. O controle social, como uma conquista da sociedade civil, deve ser entendido como um instrumento e uma expressão da democracia.

Na mesma perspectiva, Carvalho afirma que o “controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a este cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (1995, p.8). Deste modo, foram e são criadas e institucionalizadas instâncias para exercê-lo no Estado democrático, havendo o controle mútuo das ações das políticas públicas realizadas pela sociedade civil e a fiscalização do Estado por esta sociedade.

Essa última constitui-se na novidade dessa relação tão necessária à política de assistência, normalmente, estigmatizada e manipulada à população de acordo com os interesses vigentes nos projetos políticos defendidos.

As instâncias democráticas conselhistas compreendem o conceito de controle social associado ao princípio da descentralização política, permitindo atender a múltiplos interesses, a movimentos de conquistas e resistências (LIMA, 2000) e, portanto, devem ser desvendados nos conselhos esses interesses por também serem espaços contraditórios, não “homogeneizantes” em função das diversas intencionalidades e correlação de forças ali presentes.

Embasado no livro “Reforma do Estado para a Cidadania”, de Bresser Pereira (1998), Francisco Silva aponta que existem ainda três mecanismos de controle fundamentais: o *Estado*, o *mercado* e a *sociedade civil*:

No Estado está incluído o sistema legal. O mercado é o sistema econômico. E a sociedade civil está estruturada pelos grupos sociais. Utilizando-se do critério funcional, o autor estabelece o que ele chama de formas de controle que são: o **controle hierárquico ou administrativo**, que exerce dentro das organizações públicas ou privadas; o controle democrático ou social, que exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos; e o controle econômico via mercado. Nessa perspectiva, o controle democrático pode-se dar por meio da democracia representativa ou democracia direta, ou seja, o controle social (2002, p.119).

O caráter deliberativo do controle social vem a ser restrito quando não são aceitas, ou quando manipuladas pelo órgão gestor da política, as resoluções aprovadas e apreciadas pelos conselhos, pois a estes cabe o papel fiscalizador, propositivo e avaliador dos programas, projetos e planos de trabalho da política, e não executor. Assim, se torna pertinente, portanto, acionar os órgãos responsáveis por autuar o gestor quando este descumpre o seu dever, visto que o controle social dos conselhos não prevê o controle direto da sociedade como forma de controle da administração.

No caso das políticas sociais como a de assistência social, este controle compete ao Ministério Público⁵³, pois, conforme a sua Lei Orgânica (Art. 31), cabe a este “zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos na LOAS”, que “age em defesa dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e tem a missão de controlar os atos praticados pelo poder público e todos os serviços de relevância pública” (CORREIA, 2002, p.139).

Entretanto, nos conselhos de assistência, mesmo após o amplo processo democratizador às políticas sociais da década de 80, do século XX, que qualificou o entendimento de controle social pela concepção democrática, podem-se identificar mutuamente as Concepções de Controle Social na Perspectiva Conservadora: do Estado sobre a sociedade, para manter a ordem desejada; como ainda ser localizada a Perspectiva Consensualista da sociedade sobre as ações do Estado, pois promove o consenso entre as classes (sociedade civil e sociedade política) de forma a não evidenciar os conflitos, homogeneizando as concepções de assistência social para interesses próprios, a depender da correlação de forças que se estabelece. Assim, desqualifica-se a execução do controle social democrático que vem a desvendar as divergentes concepções de controle social e de assistência social que atendem a diferentes projetos políticos dentre a sociedade e o Estado.

No entanto, mesmo após quatorze anos regulamentados, estes conselhos ainda constituem-se em uma novidade no conjunto da “desinformada” sociedade brasileira, que é a da participação da sociedade civil na tomada de decisões na esfera do Estado e na formulação de políticas públicas. Essa participação decisória deliberativa para o controle social na perspectiva democrática depende ainda da “capacidade que a sociedade tem de influir sobre a gestão pública com o objetivo de banir as práticas

⁵³ A função do Ministério Público é a de guardião da sociedade, vigilante da ordem e do respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados aos cidadãos pela Constituição Federal. No tocante à saúde, teve a sua atuação realçada, uma vez que a Constituição tratou a saúde como serviço de relevância pública e incumbiu o Ministério Público de zelar pela garantia da prestação desses mesmos serviços (CUNHA, 2003, p.04). Assim como à Assistência Social por meio da LOAS, que foi baseada na Lei Orgânica da Saúde.

fisiológicas e clientelísticas que conduziram à privatização da ação estatal no Brasil” (BARROS, 1994, p.15).

Como aponta Pereira (1996), a transformação da política de instrumento de socialização de carências e de recursos mínimos para um processo real de socialização da política de maneira eqüitativa impõe um processo de controle social qualificado através do qual os benefícios e impactos da assistência social, além do subsídio material, possam vir a contribuir para a ampliação da cidadania a seus usuários.

Portanto, concorda-se com Correia (2002) que é determinante realizar o controle dos rumos da política de assistência social para que sejam efetivadas as conquistas legais e, principalmente, o controle dos recursos a ela destinados. Torna-se necessário, conseqüentemente, verificar qual o aporte orçamentário dos Fundos de Assistência e como tem se efetivado as contrapartidas da esfera federal, estadual e municipal, como também participar da decisão de como e onde devem ser alocados estes recursos por meio da colaboração à elaboração de planos estadual ou municipal de assistência social e planilhas orçamentárias. Pois, como destaca Correia (2000, 2002, p.127):

Para que o controle social exista de fato, é necessário controlar os recursos, pois é na elaboração destes que se define a referida política, principalmente numa conjuntura em que o fundo público brasileiro vem sendo utilizado, cada vez mais, para favorecer os interesses da classe dominante por meio do financiamento da acumulação do capital, em detrimento do financiamento de serviços públicos, interesses das classes subalternas.

Contudo, esses espaços de controle social dos conselhos, em tese, são dotados de potencial de transformação política se efetivamente representativos e fiscalizadores, pois “poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, uma vez que se relacionam ao processo de formação das políticas e propõe caráter deliberativo, no que concerne ao processo de tomada de decisões” (GOHN, 2001, p.85). Decisões estas que irão depender do comprometimento, qualificação e projetos políticos defendidos por cada representatividade que os ocupam.

3.2 A Representatividade e os Processos Decisórios

A representação é entendida como a defesa de interesses gerais de determinados grupos por pessoas escolhidas para esse fim. Pressupõe que para representar determinado grupo ou segmento o representante deve conhecer suas demandas e necessidades. E para uma representação ser considerada democrática, como a necessária no caso dos conselhos de políticas, ela deve ser desenvolvida de forma visível e transparente, com a participação dos grupos ou segmentos representados (BULLA; LEAL, 2004).

Neste sentido, “a representatividade dos conselheiros está relacionada com a capacidade de representação dos interesses coletivos nas assembleias do conselho, como também com a capacidade de articulação desse representante com o segmento que representa” (BULLA; LEAL, 2004, p.5). Essa articulação com a base representada propicia a participação legítima desses grupos no processo de tomada de decisões. No entanto, em virtude de o conselheiro ter sido designado, indicado ou também eleito a representar seu segmento, o movimento de articulação que deveria ocorrer não é estabelecido em grande parte dessas instâncias.

Dentre os espaços dos conselhos, *três principais tipos de representação foram observados e posteriormente conceituados pelas autoras*. Estes tipos podem variar de concepções - e estágios - a partir do momento social da participação de cada representante ou deliberação do conselho: A primeira **representação burocrática ou conformada** pela condição “de estar” representante (de pouco conhecimento da política, agindo apenas de forma presencial e/ou voltada aos prazos e atividades administrativas). A segunda **representação em processo** é aquela que compreende as correlações de forças e as diferentes perspectivas de controle social (mas pouco se dedica a enfrentá-las, por questões pessoais ou institucionais); e a terceira, a **representação política propriamente dita** é aquela com conhecimento da política e de suas contradições (pode ser político-partidária e/ou de articulação com o seu ou demais segmentos representados).

Estas modalidades de representatividade conselheira elaboradas podem envolver os tipos de representação de diferentes relações de articulação de suas entidades representadas, conforme aponta o Dicionário de Política Social: de delegação, confiança ou sociológica⁵⁴.

Entende-se, todavia, que pelo protagonismo que desempenharam no processo de democratização da sociedade, os segmentos que compõem a representação da sociedade civil têm um importante papel a desempenhar nesses espaços. “Parte-se do pressuposto que, independentemente das posições assumidas pelos representantes governamentais e do comprometimento do governo com as políticas sociais, cabe à sociedade civil o papel de desenvolver uma atuação crítica nos conselhos” (BULLA; LEAL, 2004, p.5), que promova a defesa de interesses da parcela da população brasileira que se encontra excluída, a classe subalterna.

Há que se ter presente, porém, que os conselhos são espaços de negociações permeados por tensões e disputas de interesses entre os diversos atores sociais. É nesse local que se manifestam a diversidade de opiniões, a pluralidade de idéias, as diferentes visões políticas existentes, as relações de poder que se estabelecem no exercício da negociação entre representantes do governo e da sociedade civil. Dada a diversidade de interesses, os representantes podem, muitas vezes, estar contribuindo para reforçar ou reproduzindo, na sua prática, atitudes autoritárias. Podem também estar defendendo interesses individuais ou corporativos e não interesses coletivos (BULLA; LEAL, 2004, p.5).

Outro aspecto importante a destacar é a falta de anterior qualificação e capacitação para essa atribuição, cuja responsabilidade de promover o acesso às informações e conhecimentos para que os conselheiros possam realizar seu trabalho é

⁵⁴ Conforme alguns autores, **representação como relação de delegação**: entendida como um executor privado de iniciativa e de autonomia, das instituições que os “representandos” lhe distribuem; seu papel aproxima-se muito ao de um embaixador. **Representação como relação de confiança**: atribui ao representante uma posição de autonomia e supõe que a única orientação para sua ação seja o interesse dos representados como foi por ele recebido, tendo o representante a avaliação racional e com juízo das ações para o bem comum, não atendendo simplesmente os “preceitos locais” da instituição representada. **Representação como “espelho” ou representação sociológica**: esta é centrada mais sobre o efeito de conjunto do que sobre o papel de cada representante. Concebe o organismo representativo como microcosmo que fielmente reproduz as características do corpo político (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2000).

do Estado. Contudo, acredita-se que o representante já deve estar imbuído de conhecimentos imperativos ao controle da política pública de assistência social, além de compreender que representa um segmento ou categoria; e não somente a instituição que o enviou ou a si próprio no conselho.

Os conselhos exigem “quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral, não dispõem” (DAGNINO, 2002, p.284), dessa forma, dificultando a participação crítica que viria a consolidar a democratização e a partilha de poder nesses espaços. Em outros segmentos, como governamentais e representantes de entidades, o tempo limitado disponível para tanto acaba por se abreviar ainda mais em virtude da falta de capacitação prévia desses atores.

Destaca-se, também, em diversos estudos, que a falta de disponibilidade – por diversos fatores – do conjunto dos conselheiros da sociedade civil minimiza a manutenção dos vínculos com as bases representadas (DAGNINO, 2002). Esta operacionalização, não plena dessa instância democratizante, dá-se, como apontado, “devido à falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos; (...) e ao desconhecimento - por parte da maioria da população de suas possibilidades” (GOHN, 2001, p.90).

A situação de desconhecimento dos mecanismos representativos pode assim ser utilizada oportunamente quando os demais conselheiros e grupos sociais conhecedores dos processos de gestão manipulam as pautas e decisões a serem efetuadas pelo órgão, principalmente em relação ao orçamento a ser deliberado para entidades sociais executarem programas e projetos na área.

Portanto é deveras relevante a realização de estudos, avaliações e/ou auto-avaliações que identifiquem como se dão os processos de tomada de decisão no espaço de controle social dos conselhos. Uma vez que os condicionantes “desse processo de decisão possuem forças motivacionais diferentes, que naturalmente são

formadas, em cada pessoa, de modo individual” (STEDEROTH, 2005, p.47), a partir de seus interesses ou dos grupos aos quais representam.

Conforme Battini (1981, p.17), o processo decisório também é permeado pela *racionalidade substancial*, que condiz com a capacidade de conhecimentos, inteligência e de construção de inter-relações entre os conhecimentos e entre o grupo; e pela *racionalidade funcional*, que articula os princípios com os objetivos, controlando as ações para a finalidade última proposta - no caso, o controle social democrático da política de assistência social. Com esta compreensão é possível relacionar os dois momentos do processo de tomada da decisão que caracterizam a sua dinâmica, no processo conselhistas, em consonância com a autora.

No entanto, acredita-se que deva ser acrescentado anteriormente **o momento da informação**, que seria a capacitação e qualificação prévia ao sujeito assumir sua representatividade, o qual contemplaria o debate da política com sua base e segmento que representa e as reflexões coletivas ao longo dos processos a serem deliberados nas plenárias. Segue posteriormente:

- **O momento das opções** organiza o conteúdo básico das decisões que virão a ser tomadas pelos conselheiros, de acordo com as suas opções ideológicas, de finalidades e de princípios. Essas darão o direcionamento, a organização, a ordenação e a sistematização da consciência social da sociedade, de onde derivam orientações ideológicas que representam concretamente os interesses situacionais e de classes sociais que defendem;
- No **momento de definições das alternativas** são tratadas as definições das propostas que irão orientar as ações, compondo-se da definição de políticas e diretrizes e de objetivos e estratégias, subordinando-se essas ao conteúdo básico das opções. Nesta definição são tomadas as decisões propriamente ditas, havendo predominância de uma ou outra racionalidade de acordo com a natureza de cada momento (BATTINI, 1981).

O processo de tomada de decisão caracteriza-se como “um meio para atingir uma finalidade - o controle social da política”, as pessoas, especificamente os conselheiros, vão enfrentar inúmeras situações que “envolvem várias alternativas e suas decisões exigem uma comparação entre as alternativas e uma avaliação do resultado” (GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 1981, p.345). Dentro de uma estrutura organizacional, as pessoas comportam-se como indivíduos e como membros de grupos e comunicam-se para tomarem decisões que se baseiam segundo a definição do objetivo da instituição; no caso dos conselhos, a realização do controle social da política.

No sentido de que “toda a decisão é o resultado de um processo dinâmico influenciado por muitas forças” (GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 1981, p.347) em que se salienta a preocupação com as metas e objetivos de grupos ou pessoas nesses órgãos. Visa-se, assim, uma necessária construção de indicadores para a avaliação dos resultados obtidos pelo órgão para qualificá-lo. Nesse intuito, faz-se necessário estabelecer ou referendar os objetivos da instituição para subsidiar a elaboração de políticas internas coletivas que favoreçam a dinâmica da tomada de decisão acerca de um assunto ou tema.

Caracterizando-se, pois, os conselhos como uma instituição, essa deve ser administrada pelos seus membros, e seguindo a ótica da teoria administrativa: “A boa administração requer medidas periódicas dos resultados reais (...) e se não existirem tais objetivos, não haverá maneira de avaliar o desempenho” (GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 1981, p.345). Portanto, avaliações e auto-avaliações periódicas para verificar a efetividade do órgão.

Dentre os mecanismos que abarcam os processos decisórios, verifica-se, na percepção de Stederoth (2005), citando Sokolowski (1993), que existem seis estratégias de controle junto à realização de ações, podendo ser relacionadas à dos representantes nos conselhos de políticas sociais:

1) o *controle de atenção*, que *centraliza o pensamento para conteúdos relevantes à ação* (no caso a temática da assistência em jogo, e disponibilidade para a representação);

2) *controle codificado*, que *orienta a direção de atenção para aspectos de ambiente relevantes à ação* (podendo se caracterizar pelo momento político que se percebem correlações de forças);

3) *controle da emoção*, que *repele as disposições emocionais que perturbam as ações* (podendo ser referidas à compreensão mais primária da assistência enquanto ajuda ao próximo e caridade, como também a correlação de forças pessoais e institucionais que se estabelecem ocultas ou manifestadas nos debates);

4) *controle de motivação*, que *fortalece motivos que promovem a ação* (por vezes advindos de experiências anteriores com os sujeitos e temáticas, cada qual com seu entendimento);

5) *controle de ambiente*, que *tenta aplicar condições de ambiente que promovem a ação* (recursos disponíveis: políticos e técnicos para o controle social no conselho); e

6) *economia do processamento da informação*, que *afasta longos processos de análise por meio de regras de decisão simples* (por vezes ações e pensamentos institucionalizados e burocratizados que repetem a ação sem uma problematização, para facilitar aquele ou outra intencionalidade).

Esses processos que permeiam a escolha individual de cada representante no conselho podem ser qualificados mediante uma boa comunicação entre os indivíduos e os grupos (e subgrupos) que o compõem, levando-se a um processo de decisão do coletivo. Mas vários fatores influenciam o processo de decisão coletivo, que normalmente tende a gastar mais tempo em seus processos em virtude das discussões abertas (no entanto comprovadas como decisões melhores).

Alguns fatores influenciam apenas alguns aspectos do processo, enquanto outros, a sua totalidade:

As discussões abertas são influenciadas de maneira negativa por alguns fatores comportamentais, como pressão para a conformidade, influência

de personalidade dominante, pelo diversos "níveis de status" (onde os participantes de status mais baixo ficam inibidos pelos participantes de status superior e "deixam correr" mesmo quando acreditam na superioridade de suas idéias) e, finalmente, quando alguns participantes procuram influenciar outros porque são percebidos como *experts* na área problema (GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 1981, p.359).

Sabe-se, também, que esses fatores que dificultam as tomadas de decisões no que concerne ao conselho não são os únicos, sendo aqui enfocados, além da falta de capacitação dos atores, certas características de burocratização⁵⁵ e institucionalização do órgão.

Com relação à primeira, verifica-se que, aos representantes no conselho - técnicos de diferentes áreas profissionais reconhecidas pelo poder - cabe-lhes também uma parcela de decisão caracterizada pelo saber técnico, representando os grupos sociais que o delegaram. Esse poder deveria proporcionar condições de ação frente às contradições oriundas das exigências institucionais e das exigências da população, alvo das decisões (BATTINI, 1981).

Deveriam também ter condições e estender, àqueles grupos sociais para os quais as opções e decisões serão tomadas, um acesso maior aos conhecimentos e às formas de expressão e concretização das discussões e deliberações, além da preparação para assumir o processo de organização e mobilização para participar nos níveis de tomada de decisão. Nessa ausência da representatividade oriunda das bases, que se questiona essa instância que:

(...) dificilmente é simultaneamente representativo e autêntico, com vistas ao atendimento dos interesses das diversas classes que compõem a formação social de uma dada realidade. Isto porque a alguns grupos sociais é dado o privilégio de participar e interferir nas opções e decisões, e a outros, apenas a obrigação de aceitá-las tal qual foram definidas⁵⁶ (BATTINI, 1981, p.21).

⁵⁵ "Antes de tudo, como uma questão política, a burocracia (...) existe onde quer que se separe a decisão da execução, e o pensar do fazer, a "organização da separação". (GUIRADO, 1987).

⁵⁶ O homem de massa, impossibilitado de refletir, perceber, responsabilizar-se, transfere essa capacidade aos que dirigem o processo de racionalização. Uma vez transferida essa capacidade, o homem torna-se cada vez mais distanciado dos acontecimentos, sem condições de raciocínio ou julgamento independente, o que vai reduzindo-o a um estado de impotência. Aumentam seus sentimentos de ansiedade, provocados pela imprevisibilidade das forças que atuam no sistema social onde vive, que se tornam uma constante força de receios. Assim, com a capacidade de julgamento

A falta da participação do conjunto da população em proveito da representatividade em instâncias representativas gera questionamentos sobre o processo democrático que deveria ocorrer, levando em conta ainda os fatores comportamentais próprios dos representantes aqui referendados. Desse modo, percebe-se, nas formas de organização dos conselhos, o processo de institucionalização.

Esse processo, segundo Lapassade (citado por GUIRADO, 1987), pode ocorrer em três níveis, aqui elencados: 1) o *do grupo*, que contém as marcas da instituição nos horários, nos ritmos de operação, nas normas, nos sistemas de controle, nos estatutos, nos papéis; 2) segundo *o nível da organização, da realidade ou sistema social* com seus regimentos e regulamentos, por normas jurídicas - fazendo a ligação entre a sociedade civil e o Estado, podendo situar-se a burocracia; e 3) do *Estado*, instituição propriamente dita, entendido como o conjunto de leis que regem a conduta social que criva a organização e o grupo.

O autor ainda compreende a distinção do *instituído*, que remete ao que está estabelecido e ao caráter de fixidez e cristalização das formas de relação; do *instituinte*, que significa o movimento de criação, a capacidade de inventar novas formas de relação. Desta forma compreende-se que o instituído órgão de controle social não deve se fixar na instituição a que lhe foi galgada, procurando novas formas de pressão social, como os movimentos sociais e demais fóruns da política, promovendo articulações sociais com tal intencionalidade.

Outro fator que dificulta as decisões e deliberações nos variados conselhos e também no CEAS/RS é que os representantes indicados possam vir a deter cargos nas instituições de origem que, por vezes, "não lhes conferem poder de incidir nas decisões institucionais" (MILLER, 2001, p.123). O que leva a contestar se estes conselheiros são *protagonistas* ou *coadjuvantes* de seu papel, e se sua atribuição realmente detém

racional diminuída, confia aos que dirigem o processo de racionalização, a tarefa da tomada de decisões, o que justifica, aos detentores do poder, a dominação de suas idéias (BATTINI, 1981, p.21).

algum poder decisório na gestão da política, indo de encontro ao espaço democrático idealizado de um conselho setorial. Neste sentido, a ausência de diretrizes gerais norteadoras que orientem a escolha dos representantes traz prejuízo aos conselhos e à efetividade das políticas sociais a partir das deliberações acordadas por seus membros, por seu caráter paritário, como referido por Raichelis (1998).

Conforme Gohn (2001), o caráter deliberativo dos conselhos não garante a implementação efetiva de suas deliberações, pois “não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e que obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente os casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes)” (GOHN, 2002, p.91), devendo este denunciar às outras instâncias competentes, como o já citado Ministério Público, o Tribunal de Contas da União⁵⁷ e demais Comissões⁵⁸, o desrespeito às garantias constitucionais.

Dessa forma, essa estrutura é permeável a uma ou a outra direção social, estando, por vezes, à mercê das diretrizes partidárias do poder pela forma de ingresso no órgão, o que vai caracterizar as gestões, a dinâmica de suas práticas sociais, bem como desenhar o perfil de funcionamento dos Conselhos de Assistência Social nos três níveis de governo. A cultura política também é partidária ou coligada, perpassando os seus gestores e debatendo nestes conselhos (MILLER, 2001).

Em relação à *paridade*, esta pode ser problematizada de distintas formas. A primeira: há certa *desigualdade no acesso à informação e disponibilidade de tempo*

⁵⁷ “O Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos da Constituição Federal, é órgão ao qual incumbe auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, realizando a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2007, p.9).

⁵⁸ Correia (2002) cita instrumentos aliados de controle social à política social e o Tribunal de Contas da União - TCU é um destes, pois “Todo o cidadão é parte legítima para denunciar ao TCU irregularidades e ilegalidades verificadas contra o patrimônio público, inclusive contra a apropriação privada ou ao uso clientelístico do que é público na área da Assistência Social” (CORREIA, 2002, p.139). Também as Comissões de Seguridade Social ou de Assistência Social do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores prevêm por meio da Constituição Federal “receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas” (Artigo 58, inciso IV).

entre os membros. Ou seja, há disparidade de condições para a participação dos representantes da sociedade civil e do Estado, pois os últimos exercem a representatividade durante o período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, bem como à infra-estrutura de suporte administrativo; são habilitados com a linguagem tecnocrática, etc. (GOHN, 2001).

Por sua vez, pode-se entender, na percepção de Raichelis, a instância de conselho em processo de democratização, “como *possibilidade* de ampliação da participação popular nas decisões políticas, e não estado de democracia” (1998, p.184, *grifo nosso*), pelos entraves e possibilidades que abarca. Sob essa ótica, cabe compreender que os conselhos deliberativos são, exclusivamente, *uma forma* de gerenciamento mais adequada e moderna por propiciar espaços de decisão na política, não se constituindo “na salvação” dos males das políticas sociais.

Naturalmente, não se observam mudanças imediatas na realidade, uma vez que seus resultados serão perceptíveis somente ao longo do tempo, “a partir do seu concreto desempenho dentro da sociedade, onde serão verificadas as modificações ocorridas, as suas vitórias e suas derrotas” (COLIN; FAWLER, 1999, p.67).

De tal modo, compreendendo que o “processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado” (DAGNINHO, 2002, p.279), ainda, hoje, existem várias lacunas no processo de implantação dos conselhos, entre as quais se pode destacar a:

(...) criação de mecanismos que garantam o cumprimento de seu planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias às ações dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; (...) não existência de ações coordenadas entre eles etc. (DAGNINHO, 2002, p. 89).

No horizonte desses espaços, Vieira (2004, p.135) ressalta que só “a sociedade democrática tem condições de proteger e conservar o Estado de Direito. Sem a

sociedade democrática, tal Estado desaparecerá fatalmente no horizonte humano”. São necessárias, portanto, forças sociais para o efetivo controle social pelas classes subalternas desse Estado a fim de que se constitua como democrático.

Muito embora, conforme aponta Dagnino (2002), a existência de indivíduos em posições-chave no interior do aparato estatal, que se comprometem com os projetos participatórios, é que contribui decisivamente para a viabilização do funcionamento efetivo dos espaços públicos, bem como constroem seu oposto quando contrários às idéias democráticas.

Todavia, faz-se imprescindível uma representatividade legítima, que discuta e decida com as bases para aumentar as chances de uma partilha efetiva do poder na negociação com o Estado. É fundamental, por conseguinte, fiscalizar a “partidarização” acentuada, os convites à representatividade no órgão por “visibilidade” na sociedade, e predomínio maciço das ONGs, restringindo a estas o conceito de “sociedade civil”, ou, ainda, somente ao terceiro setor, sem a devida representatividade dos usuários (DAGNINO, 2002), considerando que estas participam dos processos decisórios de forma ambígua a partir do projeto político que compartilham com suas bases.

3.3 Controle Social à Política de Assistência Social

A lógica do controle social na perspectiva democrática, aqui trabalhada, é a de que quem paga indiretamente os serviços públicos é a própria população - por meio de impostos - e, portanto, ela que deve decidir onde e como os recursos públicos devem ser gastos, para que, assim, tais serviços tenham maior qualidade e atendam aos interesses coletivos, visando não restarem à mercê de grupos clientelistas e privatistas (CORREIA, 2000).

Na política de assistência social, em virtude dos históricos usos citados, são ainda presentes estes desafios para atender aos interesses das classes subalternas, e,

deste modo, são necessários atores qualificados e capacitados no exercício do controle social para intervirem com qualidade no intuito de promoverem a equidade no acesso aos serviços e programas ofertados pela política.

Distintas modalidades de controle social, entretanto, como ilustrado anteriormente, fazem-se presentes na sociedade brasileira, devendo aqui serem retomadas as apresentadas por Correia (2002). A autora não denomina as três concepções como se apresentam neste estudo, mas, em suas descrições, que foram baseadas. Compreende além da *Democrática* ou em favor das *classes subalternas*, a *Conservadora* do Estado sobre a sociedade e, a *Consensualista*, que visa homogeneidade dos interesses de acordo com a intencionalidade dos sujeitos.

Assim, convivem estas três concepções e correlações de forças nos diferentes espaços e instituições do Estado democrático. Entretanto, a *perspectiva consensualista*, como apresentado, pode se confundir no espaço dos conselhos com a perspectiva democrática. Neste sentido, elucida-se que, nesta primeira, a sociedade exerce o controle social sobre as ações do Estado, vindo a buscar o consenso entre as classes da sociedade civil (aparelhos de hegemonia) e sociedade política (coercitiva) para atender aos interesses das classes subalternas.

Por sua vez, a *perspectiva democrática* configura-se na atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas, no sentido de controlá-las para atender às demandas e interesses das classes subalternas, havendo a explicitação dos conflitos por meio de correlação de forças inerentes à sociedade de interesses contraditórios (CORREIA, 2000). Não se torna, deste modo, um outro instrumento de coerção por meio da manipulação do consenso que atende a interesses distintos, principalmente da classe dominante.

O controle social na perspectiva democrática, portanto, é um dos elementos constitutivos da estratégia política de esfera pública, pois é a construção de espaço de explicitação de interesses em conflito, de confronto de projetos sociais e de luta pela

hegemonia⁵⁹ (RAICHELIS, 2000). Fazem-se presentes, principalmente nos conselhos, como abordado, *estratégias harmonizadoras* de projetos políticos distintos, vindo a não ser desvelado seu caráter contraditório a fim de se somarem forças para a aprovação de políticas e projetos que venham a favorecer aos usuários.

Desse modo, torna-se pertinente a clareza do conceito de controle social a partir do abordado por Lima (2000, p.79), que afirma:

Por controle social se entende desde a criação de mecanismos de avaliação; mecanismos políticos de intervenção, pressão e regulação de interesses; mecanismos ideológicos que reproduzem a opressão, a resignação, a apatia, a omissão e o medo e, o controle entendido na acepção marxista e analisado por Mézaros (1989, p.32), como expressão da crise de hegemonia do capitalismo que está a produzir resultados opostos ao interesse do capital.

Hegemonia essa que, mesmo com mecanismos institucionalizados de controle social, normalmente, encontra alternativas para sua manutenção. Como contraponto, a hegemonia, conforme o Dicionário de Política de Bobbio, Mautteucci e Pasquino (2000), pode compreender a *supremacia* de um Estado-nação ou de uma comunidade político-territorial dentro de um sistema, podendo-se definir que o CEAS/RS tem uma hegemonia organizacional instituída pelo Estado e pela própria legislação (LOAS) a efetivar o controle social em nível Estatal.

Todavia, instituídas formalmente, suas competências podem não ser realmente efetivas ao controle social da política de assistência social em função da hegemonia do neoliberalismo, uma vez que:

A potência hegemônica exerce sobre as demais uma preeminência (...) freqüentemente econômica e cultural, inspirando-lhes e condicionando-lhes as opções, tanto por força do seu prestígio como em virtude do seu elevado potencial de intimidação e coerção: chega mesmo a ponto de constituir um modelo para as comunidades sob a sua hegemonia (BOBBIO, MAUTTEUCCI, PASQUINO, 2000, p.579)

⁵⁹ O controle social na perspectiva das classes subalternas seria no sentido dessas ocuparem, cada vez mais, espaço na sociedade civil na busca de conquistar mais poder e formar consensos em torno de um projeto de classe contra-hegemônico (CORREIA, 2004, p.165).

Aponta esta hegemonia à “desnecessariedade” de investimentos no social por estar articulada ao capitalismo, pois seria atendido pelo mercado, conseqüentemente aumentando a demanda à assistência. Sua força está segundo Gramsci (ano, p.580), na:

(...) capacidade de direção intelectual e moral, em virtude da qual a classe dominante, ou aspirante ao domínio, consegue ser aceita como guia legítimo, constitui-se em classe dirigente e obtém o consenso ou a passividade da maioria da população diante das metas impostas à vida social e política de um país.

Nesta perspectiva aplicada gerencialmente pelo Estado, de forma *stricto sensu* da assistência, que se estigmatiza o acesso aos benefícios e apresenta-se como caridade, por conseguinte, com poucos direitos a serem contestados ou fiscalizados. No entanto, para alguns autores, entre eles Buci-Gluksmann (1980), os efeitos da hegemonia são mais que contraditórios, visto que “quanto mais uma classe é autenticamente hegemônica, mais ela deixa às classes adversárias a possibilidade de se organizarem e de se constituírem em força política autônoma” (BUCI-GLUKSMANN citado por Bobbio; Mautteucci; Pasquino, 2000, p. 579). É neste sentido que a hegemonia fomenta as organizações democráticas e de pressões contrárias, como os conselhos setoriais, que compreendem o *controle social no órgão*:

Dentro do conceito gramisciano de Estado que se amplia com sua função de manutenção de consenso de uma classe sobre a outra através dos aparelhos privados da sociedade civil, pode-se situar na relação Estado e sociedade civil o controle social na disputa entre as classes para impor seus interesses na condução do Estado em busca da hegemonia. O controle social seria movido pela contraditoriedade presente na sociedade civil, ora pendendo para a classe dominante, ora para as classes subalternas, a depender da correlação de forças entre estas (CORREIA, 2004, p.165).

Correlações de forças já explicitadas, envolvendo uma complexidade de interesses distintos e contraditórios de governos e segmentos da sociedade civil, e dependendo da organização e forças de pressão seguem os mecanismos de controle social a esse ou aquele interesse. Estudou-se ainda o controle social que abrange outras relações de controle, como a própria hegemonia:

Por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, restabelecer condições de conformação também em relação a uma mudança do sistema normativo (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2001, p.283).

Essa concepção de controle social vem a elucidar a possibilidade de coerção e manipulação de determinado grupo, segmento ou sociedade a outros quando acionado. Foi utilizado largamente, no Brasil, no período ditatorial, por meio da censura e repressões, não sendo esta perspectiva a ser percorrida no conselho, por vezes confundida pela população. É importante, pois, considerar estes diversos conceitos de controle social na perspectiva da totalidade dos interesses envolvidos na gestão dos conselhos para desmistificá-los, articulando suas contribuições e diferentes percepções - hegemônicas e democráticas.

Deve-se também considerar a importância da capacidade e do acesso aos meios de intervenção para efetivar o controle social de modo a atender a uma intencionalidade de *democracia procedimental*, que pode ser entendida como “um método a ser seguido quando as pessoas se associam com o objetivo de decidir sobre questões de interesse comum” (COSTA, 2002, p.104). Embora constata-se que neste sentido de “interesse comum” ou “bem-comum” encontram-se, nos conselheiros, grandes resistências em função do interesse ou desinteresse, de cunho pessoal, institucional e ou partidário⁶⁰.

A avaliação das condições de oportunidades igualitárias de participação efetiva dos conselheiros também é uma importante questão para a gestão do controle social, “constituindo-se no maior desafio da democracia procedimental (...) as **diferenças de capacitação**” (COSTA, 2002, p.105, *grifo nosso*) que, já apresentado:

Implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na

⁶⁰ Conforme estudos realizados acerca da representatividade estatal nos Conselhos (ARAÚJO; SOARES, mimeo, 2005).

formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados (Raichelis, 2000, p.64).

Neste sentido, deve-se promover a discussão coletiva da sociedade à qualificação destes sujeitos no ingresso destes espaços para serem legitimados no horizonte da cidadania e garantia de direitos no âmbito do Estado. A capacitação dos conselheiros ao controle social compete ao órgão gestor, pois a primazia estatal constitui-se em normatizar e promover a gestão democrática, devendo criar as condições necessárias para materializar o direito assistencial previsto na LOAS e explicitado atualmente no Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Suscitando, assim, aos estudiosos da área, conforme Araújo e Soares (2005, mimeo), questionamentos sobre se realmente o Estado facilita ou dificulta a publicização, ou seja, “torná-lo um órgão mais democrático, onde os direitos sejam efetivamente exercidos por toda a sua população” (SADER, 2002, p.16). Porque, além do peso das matrizes culturais, conforme Dagnino (2002, p.280), o “autoritarismo social e as visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política constituem obstáculos cruciais na constituição, mas também no funcionamento dos espaços públicos”.

Em consonância com estudo realizado por Raichelis (1998, p.187), uma entrevistada relata a hegemonia estatal no Conselho Nacional de Assistência Social, que “o governo quer que o conselho referende a sua política ou não se meta. Ele pode usar o conselho como uma caixa de ressonância” para servir apenas para referendar seus interesses. Aspectos semelhantes foram evidenciados na pesquisa acerca dos representantes estaduais do CEAS/RS⁶¹ quando questionados sobre a efetividade do órgão:

(...) discutia-se *muito...*(G), mas por vezes não se caracterizava como órgão deliberativo, havendo esclarecimentos de quem compreendia: “*Gente, não é bem assim. Às vezes vem pronto do Ministério da Fazenda*”(G). Não havendo clareza

⁶¹ A pesquisa já referida é intitulada “A Representatividade do Estado no Espaço Democrático do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/RS”, foi realizada no período de março de 2004 a julho 2005.

do papel do Conselho nas gestões, pois na prática o *Conselho delibera em cima do que é apresentado(B)* em outras instâncias, tendo as duas(B) funções, de consultivo e deliberativo, classificando-se *muito dúvida esta constituição do processo(A)* (ARAÚJO; SOARES, 2005, mimeo).

Embora se verificasse, nesse estudo, que, em distintos momentos históricos das gestões, correlações políticas apresentavam orientações e atribuições diferentes para o CEAS/RS e, como afirma Dagnino (2002, p.280), “o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas”:

Pois no início (1996) havia uma restrição de este ser *somente consultivo, sem recursos do Fundo de Assistência Social(D)*. E, posteriormente, eram pressionados para acatar o posicionamento do governo em algumas deliberações, pois estabeleciam um curto espaço de tempo para estas. Afirmando o Estado *que se vocês [conselheiros] mudarem é impossível(G)* efetivar os Planos de Assistência Social Estaduais, bem como outras atribuições que necessitavam de planejamento para liberação do orçamento (ARAÚJO; SOARES, 2005, mimeo).

Neste íterim, na perspectiva de Raichelis (1998, p.196), “torna-se imperativo, pois, ativar a mobilização de forças sociais e políticas da sociedade civil, construindo novas alianças e ampliando as bases de apoio que possam respaldar os avanços a serem conquistados” para, com estas articulações políticas, qualificar e publicizar os espaços conquistados dos conselhos.

Porém, não deve fazer parte desta visão o reducionismo de que a sociedade civil é o “pólo da virtude” e o Estado a “encarnação do mal”, pois desta forma não se ressalta que são transformáveis essas relações historicamente construídas pelas ações políticas (DAGNINO, 2002), mesmo porque a sociedade civil também reproduz formas de autoritarismo hegemônico.

Deve-se considerar que os conflitos existentes nem sempre expressam as correlações de forças entre o Estado e a sociedade civil, e sim entre diferentes concepções, e/ou projetos políticos distintos que se confrontam no espaço público. Portanto, as diferentes concepções de mundo e conjunto de crenças dos atores precisam ser contempladas, bem como as diversas representações do que deve ser a

vida em sociedade - que orientam a ação política dos diferentes sujeitos que participam do conselho - para análise do processo de controle social da política no Estado (DAGNINO, 2002).

As formas de partilha de poder também se tornam imprescindíveis de serem analisadas, pois:

Estas diferentes concepções se manifestam (...) de um lado na resistência dos Executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões referentes às políticas públicas. De outro, na insistência daqueles setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas. (...) assim o poder deliberativo previsto para os Conselhos Gestores com frequência se transforma na prática em uma função consultiva ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes (DAGNINO, 2002, p. 282-283).

Isto leva a questionar se são publicizadas as informações que chegam à mesa diretora e ao colegiado dos conselhos, com relação principalmente ao financiamento para serem discutidas pelo conjunto dos conselheiros de maneira democrática. Ou não; a informação é utilizada como empecilhos para efetivar o controle das ações da consolidação e implementação da política. Essa questão faz-se pertinente, pois o “orçamento da assistência social constitui-se como crucial e como um dos maiores desafios para os conselhos” (RAICHELIS, 1998, p.196) e para a política se materializar, pois para que o controle social exista de fato é necessário controlar os recursos, já que é, na alocação destes, que se define a referida política (CORREIA, 2002, p.127).

Dagnino (2002) afirma que, mesmo quando há nestas instâncias conselhistas a partilha do poder, esta tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar-se para políticas públicas mais abrangentes, que pudessem ter um impacto mais significativo para a sociedade como um todo. De modo que o controle social efetuado na política de assistência social não opera na redução da origem das desigualdades sociais promovidas pelo Estado mínimo capitalista, como a perspectiva neoliberal de mínimos sociais e da economia de mercado.

Os conselhos gestores das políticas caracterizam-se, portanto, como “institucionalidades paralelas” (DAGNINO, 2002), conservadas à margem e com difícil comunicação com o resto do aparato estatal por estarem isoladas em relação ao conjunto da estrutura administrativa, pois cabe ao gestor a implantação dos recursos à política.

Considerando o referido, Gohn (2003) enfatiza que é necessário munir-se de um conjunto de recursos e de instrumentos metodológicos operacionais de campo que pesquise além do impacto e do sentido desse na realidade das políticas sociais atuais, no conjunto de forças sociais, os aspectos que dizem respeito:

- a) a constituição estrutural dos conselhos e sua natureza decisória, a forma como ele foi (ou está sendo) organizado (deliberativa ou apenas conselheira/consultiva);
- b) dada sua existência, a relação que estabelece entre o governo e a sociedade civil (principalmente com os movimentos sociais e com as entidades não governamentais);
- c) as fronteiras entre a sociedade e o governo (poder local, basicamente);
- d) a forma de combinação entre a democracia direta e indireta nos conselhos (GOHN, 2003, p. 93).

O controle social a ser executado nestas esferas necessita da representatividade, articulação e participação direta da população demandatória da política, bem como de suas resoluções, proposições e deliberações, quando ao encontro desta, devam ter capacidade legal para serem realmente implementadas.

Outras questões, como as transferências de responsabilidade estatal à sociedade civil nos conselhos, são pertinentes ao controle social democrático. Problema que é fruto da crise das instituições e também da existência de uma sociedade civil organizada (entidades do Terceiro Setor) que promove a fiscalização das políticas públicas, e da alocação de recursos, ao mesmo tempo em que se tornam parte delas.

A pouca relação dos conselhos com o poder legislativo apresenta-se também como uma problemática, pois não lhes cabem certas atribuições e poderes que as

instâncias legislativas detêm. Neste sentido, articulações políticas são necessárias para o controle social atender as classes subalternas.

Gohn (2003) também destaca a importância da publicização das ações e tratativas dos conselhos, divulgação de relatórios públicos e de denúncias sobre o descumprimento de Lei Orgânica para, além de efetuar o controle social, obter uma participação maior da população.

Como perspectivas positivas e necessárias de se reproduzirem mais próximas à população, em nível municipal, várias definições sobre controle social apresentam-se na sociedade para estimular a participação efetiva cidadã, como a divulgação na rede mundial de computadores de “algumas informações úteis para o acompanhamento da vida dos conselhos municipais da REBEDIA”⁶².

Esta organização não-governamental diz que, através destas informações, “os interessados poderão construir um quadro crítico dos conselhos municipais de seu município e de sua região, além de poder colaborar com a melhoria desta forma democrática de decidir as prioridades para as políticas públicas de cada município”, denominado: “Sugestão de Informações Úteis sobre os Conselhos Municipais”.

Também este aponta para fins de divulgação – muito necessária e pertinente – os vários tipos de Conselhos Municipais – “o que une e o que distingue”, citando os de Saúde, os dos Direitos da Criança e Adolescente, os de Assistência Social, como,

⁶² Sites e páginas na internet atualmente vêm divulgando de forma positiva a participação da população ao controle social em diferentes espaços e nas esferas conselhistas, muito embora essa forma de acesso seja pouco presente à grande parte dos usuários das políticas sociais. Um destes é a Rede Brasileira de Informação e Documentação sobre a Infância e Adolescência – REBEDIA, que promove a resposta de questões fáceis, como “Controle Social, o que é?”, respondendo na perspectiva democrática de deveres da população para com esse exercício e de publicização dos conselhos para que se cumpram efetivamente suas funções. Assim conceitua: “É a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal. Os Conselhos são uma forma democrática de controle social. Fazer valer esse canal de participação é tarefa de cada cidadão” (REBEDIA, 2007).

ainda, os de educação, abrindo perspectivas de similaridades e diversidades entre estes e outros⁶³.

Destacam-se como necessárias as “**informações qualitativas**”, que se qualificam como questões políticas e gerenciais do órgão, indispensáveis de serem respondidas ao se inserir na função de conselheiro, em todas as áreas:

- a) O conselho tem um Plano de Ação definido? (obter cópia) Este Plano de Ação foi constituído partir de indicadores sociais básicos (problematização, custo-benefício, análise dos parâmetros de qualidade, monitoramento, avaliação etc.) e contou com a participação dos conselheiros?
- b) Quais os últimos temas relevantes de discussão, articulação e negociação do Conselho?
- c) Quais os resultados obtidos a partir destas discussões e negociações?
- d) O poder público destina recursos para o Fundo? Quanto?
- e) Os recursos municipais estão previstos no seu orçamento?
- f) Existe alguma forma de comunicação entre os diferentes conselhos municipais?
- g) Quais as principais dificuldades apresentadas pelos conselhos no alcance de seus objetivos? (REBEDIA, 2007)

Acredita-se que esses questionamentos contribuem significativamente para o novo conselheiro quando compreende suas funções e, também, para auxiliar àqueles

⁶³ “Existem várias razões para considerar os diferentes conselhos parecidos uns com os outros e com muita coisa em comum - a sua composição (sociedade civil e governo), reuniões periódicas, a discussão sobre aplicação de recursos e a realidade do município - e esta similaridade é o ponto de partida para um trabalho articulado e de negociação entre os conselhos. Por outro lado é preciso sempre distinguir as diversidades de cada conselho e suas prioridades, bem como as pessoas que farão parte de sua composição. Aliás, as pessoas que compõem o conselho fazem grande diferença na forma de atuação de cada conselho, por isso ninguém deve se considerar tão indispensável e estar presente em todos os conselhos, mas deve desenvolver bem as atividades segundo os seus dons. Em resumo, um conselho pode muito bem concentrar sua atenção sobre a razão de sua existência sem com isso se isolar e perder o contato com os outros conselhos do município”.

que freqüentemente são indicados e ou chamados a comporem estas instâncias, sem compreender o papel a ele atribuído e o importante poder aos conselhos partilhado⁶⁴.

Principalmente no que concerne à definição de planos de ação, pois estes devem ser realizados, dentro de uma perspectiva crítica de análise, coleta de dados ou pesquisa, e com a participação de todo o colegiado, pois poderão nortear as políticas e o controle social de forma conservadora, consensualista ou realmente democrática. Cabe ainda ao conselheiro estar ciente destes mecanismos e ter um profundo conhecimento da política que deverá controlar, o que é dificilmente verificado no conjunto dos atores que compõem os conselhos de assistência social.

Essa divulgação dos direitos e deveres por este meio de comunicação constitui-se em conhecimentos iniciais importantes para a qualificação das políticas sociais, pois valoriza e salienta os papéis de cada cidadão, como apontado: “é tarefa de cada cidadão colaborar para a melhoria da qualidade de vida de nossa população. Todo brasileiro tem direito `a saúde, educação, lazer, assistência social, trabalho, moradia, etc.” (REBIDIA, 2007). E ainda apresenta demais formas e instâncias⁶⁵ ao pleno exercício do controle social, onde se incluem os fóruns e conselhos de assistência social.

⁶⁴ Compreendem o texto divulgado da instituição REBEDIA (2007) “**Informações Básicas**”, das quais se concorda que são imprescindíveis esses conhecimentos prévios para se exercer o controle social nestas instâncias, mesmo a participantes não conselheiros:

1) Lei municipal que criou o conselho; **2)** Previsão da próxima conferência. As conferências são realizadas em média a cada dois anos no município e têm por objetivo avaliar e propor diretrizes para as políticas do município além de sugerir formas de articulação;; **3)** Cronograma e local das reuniões do conselho (existe dia e local definido? As reuniões são abertas? Qual o endereço e telefone para contato?); **4)** Nome do presidente do conselho e a entidade que representa e ; **5)** Pessoa de contato em cada conselho, pois esta pessoa pode ser a referência para o envio e recebimento de informações bem como facilitar encaminhamentos dirigidos ao conselho do qual esta faz parte (REBIDIA, 2007).

⁶⁵ Existem situações em que são esgotadas as várias formas de diálogo e negociação para fazer valer o que é de direito. Para estas circunstâncias extremas, existem instrumentos legais para a defesa dos Direitos como a Ação Civil Pública (defesa dos direitos coletivos mediante representação do ministério público ou através de instituições legalmente constituídas a pelo menos um ano - sem quaisquer despesas), Mandato de Segurança Coletivo (com função de impedir ilegalidade e abuso de poder por pessoa no exercício de função pública), Mandato de Injunção (quando na falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais), entre outros.

Embora uma pequena parcela da população demandatária da política de assistência tenha acesso informatizado, tem-se neste exemplo um importante mecanismo de divulgação a ser seguido para a publicização da forma democrática de participação. Contudo, é necessário que se busque outras formas mais acessíveis de conhecimentos aos usuários, pois estes “são a razão de ser dos conselhos”, e deve-se a estes assegurar o acesso aos direitos sociais e as informações para a efetiva participação.

Esta participação normalmente é pouquíssima na forma de representatividade dos usuários nos espaços conselhistas, principalmente por desinformação, desmobilização ou, ainda, burocratização da participação por meio de entidades não inscritas nos conselhos.

Concorda-se com Dropa (1996, p.3), nesta perspectiva, no que concerne a “descentralizar a administração, instituindo mecanismos de controle social e participação popular são maneiras eficazes de garantir a transparência e evitar a corrupção” no aparato do Estado brasileiro. Sendo necessária uma ampla participação consciente da população em instâncias representativas de fiscalização para serem garantidos maiores recursos à política de assistência social.

É válido, também, elencarem-se indicadores para o efetivo controle social democrático nos conselhos através de pesquisas e estudos largamente divulgados. Uma vez que esses compreendem mecanismos institucionalizados de controle social, podendo tanger para o controle social conservador do Estado ou na perspectiva consensualista, por cooptação e manipulação de seus atores para projetos não tão democráticos à assistência social.

Entretanto, mesmo com esse exemplo de caráter prático de divulgação, poucos espaços de debates atualmente se colocam para discussões dos avanços conceituais da política de assistência social na sociedade, prevalecendo as formas clientelistas e assistencialistas de se conduzir a política, como citado, mesmo no que tange aos

espaços dos conselhos e demais espaços de controle social. Aponta-se, nesse contexto, consideração acerca de material informativo enviado aos conselhos municipais para qualificar a efetivação do controle social da assistência social, que, conforme a DAS\STCAS⁶⁶ (2006), destaca a necessidade de algumas posturas, habilidades e conhecimentos que devem caracterizar os representantes no conselho:

- Domínio da legislação pertinente (LOAS, SUAS, NOB RH-SUAS...);
- Poder de decisão;
- Interesse público (coletivo);
- Compromisso com as deliberações do conselho;
- Consciência de ser um agente político;
- Consciência sobre o papel do conselheiro e que;
- Não representa a si mesmo, e sim a categoria de representação; [e principalmente]
- Estar atento aos prazos para votação de Projetos de Lei, do envio de projetos, das demandas para o Plano Municipal, para as inscrições das entidades e como se habilitar aos recursos.

O Departamento de Assistência Social do Rio Grande do Sul resumiu grande parte dos apontamentos dissertados neste estudo, sintetizando também a compreensão da participação democrática e da correlação de forças como a “consciência de ser um agente político”. Traz como contribuição o necessário comprometimento com a máquina estatal e os procedimentos legais que devem ser muito bem planejados e deliberados na dinâmica dos conselhos.

Para exercer o controle social na política de assistência social municipal, este departamento destacou também como necessário o conhecimento aprofundado da legislação pertinente à área, dos instrumentos⁶⁷, da realidade do Município em geral

⁶⁶ A antiga Secretaria de Trabalho, Cidadania e Assistência Social que compunha o Departamento de Assistência Social do Estado foi renomeada para Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social, retirando-se assim a nomenclatura de atuação como Política de Assistência Social, podendo suscitar diversas questões, não sendo aqui abordadas por não ser esse o objeto do estudo.

⁶⁷ Instrumentos para a realização do Controle Social nos Conselhos de Assistência, para Plano Municipal de Assistência Social/Indicadores de Avaliação; Planilha de Mapeamento da Rede; Levantamento da Rede Conveniada; Resoluções do Conselho; Atestado de Inscrição e Entidades no Conselho; Demonstrativo Físico Financeiro/Mensal; Planilha de Acompanhamento da execução do Plano; Tabela de Controle da Execução Financeira do Plano; Relatório de Gestão; Demonstrativo Sintético Anual da Execução Financeira; Relatórios de visita a rede socioassistencial... (entre outros formulários) (DAS\STCAS, 2006).

(neste caso, do Estado), da demanda social existente e participação em capacitações. Entretanto, acredita-se que a capacitação deva ser de extrema qualidade para vir a atender efetivamente os preceitos das esferas de controle social, cabendo, assim, a locação de recursos e planejamento com o órgão gestor da política.

Visto que se tem como objetivos do controle social (DAS/STCAS, 2005): Possibilitar o envolvimento da sociedade nos assuntos do governo; Tornar o governo mais público e a sociedade civil mais atenta e cooperativa; Zelar pela utilização dos recursos públicos (pois se paga impostos); Democratizar a gestão das políticas públicas, etc., cabe, portanto, aos conselhos fiscalizar, monitorar e avaliar a qualidade e o resultado das ações, da aplicação dos recursos públicos, bem como auxiliar na definição das prioridades da agenda pública no município (no contexto deste estudo, no Estado).

São destacadas por autores que se debruçam sobre esta temática na assistência social, ademais, as **necessidades e lacunas presentes nessas estruturas**, tais como a Falta de definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores e de seus representantes; a Elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações; Necessidade de capacitação dos conselheiros, principalmente quanto às informações e conhecimentos acerca das estruturas estatais; Representantes da população com igualdade de condições para participar tanto de capacitação quanto de algum tipo de remuneração.

Ressaltam ainda que, quando há a partilha do poder, esta tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar-se para políticas públicas mais abrangentes, capazes de causar um impacto significativo para a sociedade. Renunciam ainda a existência de conselhos como “institucionalidades paralelas”, conservadas à margem e com difícil comunicação com o resto do aparato estatal, isoladas em relação ao conjunto da estrutura administrativa (DAGNINO, 2002), o que faz com que percam a força.

O novo Sistema Único da Assistência Social – SUAS – não apresenta mudanças conceituais em termos de controle social, apenas reforça a necessidade de sua efetivação nos conselhos de assistência social e a concretização dos desafios que vêm se apresentando no exercício de suas atribuições, abaixo relacionadas:

- ✓ Garantia de orçamento nos Fundos de Assistência Social para o funcionamento dos Conselhos (estrutura física, humana e material), e para o desempenho de suas ações (realização de Conferências, Fóruns, Plenárias Ampliadas, viagens de representação, produção de material informativo, participação em eventos, encontros, reuniões da área da Assistência Social, que possam dar visibilidade ao Conselho e fortalecer seu papel;
- ✓ Realização de capacitações continuadas e permanentes para gestores, conselheiros, técnicos e entidades das redes (com financiamento garantido e previsto nos Planos de Assistência Social e Lei Orçamentária);
- ✓ Acompanhamento e fiscalização da execução da Política de Assistência Social, bem como da aplicação dos recursos disponibilizados para a mesma;
- ✓ Reconhecimento dos Conselhos como instâncias de relevância pública;
- ✓ Criação de Banco de Dados das entidades inscritas nos Conselhos de Assistência Social;
- ✓ Regulamentação do Art. 3º da LOAS – quem são as entidades e organizações de Assistência Social? Critérios de funcionamento e padrões de qualidade para as mesmas e o estabelecimento de diretrizes da relação Público/Privada;
- ✓ Divulgação dos Conselhos de Assistência Social e de suas ações (*folders, site, material informativo, experiências bem sucedidas, entrevistas...*);
- ✓ Processo menos burocrático para inscrição de entidades nos Conselhos;
- ✓ Exclusão de inscrições de entidades das áreas de saúde e educação nos Conselhos de Assistência Social;
- ✓ Acompanhamento continuado das atividades do órgão gestor da Política de Assistência Social e das entidades, com agendas de compromissos mútuos, bem como acompanhamento, através da mídia, de encontros, palestras, seminários relacionados à área de assistência social, visando a participação dos conselheiros;
- ✓ Maior articulação com representantes do Ministério Público e entre Conselhos;
- ✓ Garantia legal de custeio das despesas dos membros da sociedade civil no Conselho, quando em representação do mesmo;
- ✓ Construção de indicadores de controle social;
- ✓ Realização de um maior número de Plenárias Ampliadas (BRASIL, SUAS, 2005).

Somam-se a estes, outros esforços imprescindíveis para a qualificação do controle social democrático nesse processo de implantação do SUAS nos Estados:

- Construção de agenda comum dos conselhos nacional, estaduais e municipais da Assistência Social.
- Articulação dos Conselhos de Assistência Social com os Conselhos de Direitos das Políticas Sociais.
- Fortalecimento das conferências como espaço de controle social.
- Participação da elaboração do Plano Nacional, Estadual e Municipal da Assistência Social da nova NOB.
- Disseminação, contribuição e fiscalização da implantação do SUAS em todos os municípios.

Corroborando com o exposto, apresenta-se o depoimento de uma entrevista realizada com o representante do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR – segundo o qual é indispensável fomentar e:

Entender os conselhos como uma dinâmica mais aberta, de comunicação mais direta com a população (...) que não tem organização, que está fora das instituições, (...) tem que [se] criar mecanismos de escuta e de articulação com a sociedade [...] [pois] se não fizerem isso e se fecharem neles mesmos, eles morrem (RAICHELIS, 1988, p.197).

Convergindo a tais objetivos, deve-se promover a discussão coletiva da sociedade – sua devida publicização – em proveito destes espaços para serem legitimados no horizonte da cidadania e garantia de direitos no âmbito do Estado. E na política atual de assistência social, a primazia estatal constitui-se em normatizar e promover a gestão democrática. Portanto, é fundamental que se criem as condições necessárias para materializar o direito assistencial previsto na LOAS e explicitado atualmente no SUAS.

Assim, fica à competência do governo compor, com mecanismos de deliberação, o controle, monitoramento e avaliação por meio de espaços funcionais, qualificados e capacitados para tanto. E embora os governos também tenham seus interesses e projetos políticos nem sempre compatíveis com o que institui essa política, devem ser pressionados pelo conjunto de seus atores a alocar recursos e disponibilidades para que seja efetuado o controle social democrático, que amplie as possibilidades de promoção de direitos às classes subalternas.

Desse modo, como afirma Dropa (1996, p.4):

“(...) surge o momento e o desafio de transformar o Estado num efetivo instrumento do exercício e realização da cidadania para que possa garantir, acima de tudo, maior controle social (...) que procure sepultar, de uma vez por todas, o modelo burocrático que acompanha a máquina estatal há décadas”.

Eis que surge a necessidade de se pensar de forma mais pormenorizada o controle social da política para fins de democratização do poder e a reflexão sobre o *monitoramento e avaliação*. Eixo desconsiderado nas conferências de assistência, atualmente, mas que se constitui relevante à garantia de equidade e justiça social pelo Estado, pois vem a subsidiar e referendar a política, bem como o controle social para sua fiscalização.

A partir dessa necessidade urgente de se repensar e qualificar os processos de controle social da política de assistência, principalmente nos espaços conselhistas conquistados que têm poder maior para efetivar esse exercício, que cresce a importância de estudos que visem qualificar esses objetivos. Em vista disso, faz-se oportuna a apresentação do processo metodológico realizado nesta pesquisa, conforme capítulo seguinte, a fim de desvendar os passos percorridos na caminhada deste estudo, bem como fundamentar a escolha do método adotado e da metodologia empregada em todas as etapas.

4. O CICLO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Em pesquisas realizadas anteriormente sobre a gênese do CEAS/RS (2003), participação da sociedade civil em nível estadual (2004) e, posteriormente, acerca da representatividade dos conselheiros estaduais (2005), foi possível constatar divergentes processos de controle social tanto restritivos quanto colaborativos ao funcionamento, estrutura e legitimação do órgão perante os governos e gestões que se sucederam.

Surgiram, por conseguinte, questionamentos sobre o processo social democrático de compreensão e efetividade destas estruturas, manifestados pela forma de controle social à política de assistência social que estaria sendo desenvolvida. Delimitou-se, assim, o problema de pesquisa⁶⁸: “COMO SE PROCESSA O CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL - CEAS/RS?”. De modo a desvendar o processo de controle social do CEAS, utilizaram-se as categorias da dialética para aprofundar o estudo acerca dos processos restritivos e colaborativos de gestão do controle social.

Para a realização desta tarefa, porém, optou-se por uma metodologia que, além do estudo em si, contemplasse o caráter interventivo que vinha sendo realizado pela pesquisadora tanto nas observações de plenárias e reuniões do CEAS como em entrevistas com os seus conselheiros e funcionários. Portanto, como metodologia entende-se o conjunto de instrumentos e as técnicas utilizados para o planejamento,

⁶⁸ O Projeto de Pesquisa de Mestrado em Serviço Social norteador deste estudo foi apresentado para o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS e ao respectivo Conselho no ano de 2007, e intitulou-se “O Processo de Controle Social do CEAS/RS: Limites e Possibilidades dentre o Estado Democrático”.

organização e execução da pesquisa, *os métodos e procedimentos* para atingir a finalidade, o objetivo do estudo (MARCONI; LAKATUS, 2003).

Este capítulo relata também o *método de abordagem* que foi utilizado para a compreensão mais ampla dos fenômenos da natureza e da sociedade, apresentados por itens de acordo com a cronologia de execução da pesquisa, classificada como da área das ciências sociais aplicadas. São demonstrados os conceitos e sistematizações do método, categorias, instrumentos e sujeitos, desse modo, visando dar transparência ao processo de pesquisa, como ainda auxiliar a outros pesquisadores da área na importante tarefa de planejamento da construção do conhecimento.

4.1 A Metodologia e os Sujeitos da Pesquisa

A pesquisa nas ciências sociais tem fundamental importância, pois trabalha, principalmente, na obtenção de soluções para problemas de coletivos complexos, compreendendo uma diversidade de variáveis e, por isso, necessitando de cuidado nas interpretações para não serem reducionistas ou generalizáveis.

A pesquisa consiste num “procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir as verdades parciais” (MARCONI; LAKATUS, 2002, p.15).

O estudo em questão pode ser classificado pelos citados autores como pesquisa social, segundo Rummel (1972), uma vez que “visa melhorar a compreensão de ordem, de grupos, de instituições sociais e éticas” (RUMMEL, 1972, p.21). Pressupõe-se investigar, portanto, com a presente pesquisa social, os diversos posicionamentos dos atores do CEAS/RS diante da realidade onde atuam; seus processos decisórios; a carga histórica do processo de controle no conselho; bem como os momentos do seu desenvolvimento e a dinâmica social que o constitui; como também a correlação de

forças e interesses de classes e de grupos específicos que o permeiam (MINAYO, 1998a).

Objetivou-se, de modo geral, nessa perspectiva, **identificar os processos restritivos e colaborativos na gestão do controle social da política de assistência social do CEAS/RS com vistas a subsidiar a qualificação do órgão como espaço para a realização concreta desse controle.**

Para atingir esse objetivo maior fez-se necessário conhecer e explicar os fenômenos sociais democráticos e de correlação de forças que ocorreram no Conselho Estadual de Assistência Social/RS, no período de 2007, identificando sua função e estrutura, as mudanças efetuadas, por que e como se realizaram, bem como suas influências ou controles internos e externos.

A fim de planejar e delimitar pormenorizadamente a coleta de dados e a análise foram traçados os *Objetivos Específicos*, os quais foram assim sistematizados: **“Analisar no CEAS/RS como os representantes participam dos processos decisórios”**; **“Identificar na organização institucional do CEAS/RS e nos processos deliberativos as dinâmicas de interesses e a correlação de forças presentes no movimento de controle social”**; e **“Verificar de que forma se processa, na atual gestão do CEAS/RS, a articulação com as demais instâncias gestoras da política de assistência social e da sociedade”**.

Para tanto foram estabelecidas como *Questões Norteadoras*, as que seguem:

- Como se desenvolvem os processos de participação política representativa e os processos decisórios dos conselheiros no CEAS/RS?
- Como se processa a dinâmica, em termos institucionais e organizacionais da gestão do CEAS/RS, nas deliberações assumidas em nome da promoção do controle social da Política de Assistência Social no Estado?
- Como a composição paritária do CEAS/RS contribui para a gestão do controle social democrático?

- Como se processa, na gestão do CEAS/RS, os trabalhos à publicização e articulação com as esferas nacional e municipais no intuito de efetivar o controle social da Política de Assistência Social no Estado?

Essas questões nortearam os instrumentos desenvolvidos para a coleta de dados, que, posteriormente, serão apresentados, bem como sua sistematização a qual fundamentou a análise.

A pesquisa que originou este estudo ainda pode ser compreendida como descritiva, na perspectiva de Best (1972), pois “delineia o que é, visando descobrir a existência de associações entre variáveis” (GIL, 1999, p.44) abordando quatro aspectos que envolvem: a descrição, o registro, a análise e a interpretação do processo de controle social no CEAS, objetivando delinear seu funcionamento no presente. Percebe-se ainda, como *pesquisa aplicada*, porquanto se visa o interesse prático de aplicação e utilização destes resultados na solução de problemas que ocorrem na realidade (MARCONI; LAKATUS, 2002). Seguindo-se, assim, os preceitos de intervenção na realidade da profissão de serviço social.

O caráter do estudo é quantitativo e também qualitativo, trabalhando-se, deste modo, as teorias qualitativas⁶⁹ que enfocam a pesquisa social, bem como as teorias da pesquisa quantitativa, a fim de dar “sustentabilidade” e maior cientificidade ao estudo. São analisados a frequência dos diferentes posicionamentos, concepções e movimentos dos representantes no CEAS/RS, assim como os diversos processos decisórios realizados.

Com a intenção, portanto, de garantir a precisão dos resultados; evitar distorções de análise e interpretação, visando segurança nas mediações finais conclusivas dos encaminhamentos, processos decisórios e ações realizadas; é que se verificou a necessidade da utilização do método quantitativo⁷⁰ neste estudo. Esse é

⁶⁹ A pesquisa qualitativa “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” (MINAYO, 1998b, p.22).

⁷⁰ Modalidades comumente empregadas por pesquisadores de transformar dados qualitativos em elementos quantificáveis, “utilizam como parâmetros o emprego de critérios, categorias, escalas de

“freqüentemente, aplicado nos estudos descritivos, naqueles que procuram descobrir e classificar a relação entre as variáveis, bem como nos que investigam a relação de causalidade entre fenômenos” (RICHARDSON, 1999, p.71). Variáveis estas presentes nas diferentes concepções dos sujeitos sociais que compõem o CEAS, que, por vezes, assemelham-se.

Percebe-se que, em alguns casos, mesmo usando a pesquisa quantitativa, de certo modo, esta se caracteriza como qualitativa - pois o que é medido continua a ser uma qualidade, segundo Richardson (1999), citando Goode e Hatt (1973) – pois é necessário um aprofundamento qualitativo para precisar a compreensão dos dados. A primeira “apresenta limitações ao tentar explicitar alguns problemas complexos” (RICHARDSON, 1999, p.79), devendo ser aprofundado o qualitativo. Uma vez que o presente estudo caracteriza-se por uma das três situações identificadas pelos autores da área de pesquisa social, que implicam análises qualitativas: propõe-se a indicar o funcionamento de estruturas sociais. Visto que:

Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos (RICHARDSON, 1999, p.80).

Assim, as mudanças das percepções dos atores e do processo de controle social não podem ser indefinidamente quantitativas, pois se transformam em determinado momento, sofrendo mudanças qualitativas a partir das percepções individuais de seus membros. Do mesmo modo, entende-se, na perspectiva de Marconi e Lakatus (2002), que a mudança qualitativa decorre da mudança quantitativa pelo conjunto das ações dos membros, não sendo obra do acaso – complementam-se:

atitudes ou, ainda, identificar com que intensidade, ou grau, um conceito, uma atitude, uma opinião se manifesta” (RICHARDSON, 1999, p. 79). Essa metodologia será elaborada a partir das categorias de acordo com as falas dos sujeitos coletadas nos formulários, como também serão criados instrumentos para medir a intensidade dos processos de participação/decisão dos conselheiros durante as reuniões plenárias.

Quantidade e qualidade são características iminentes a todos os objetos e fenômenos e estão inter-relacionadas. No processo de desenvolvimento, as mudanças quantitativas graduais geram mudanças qualitativas e essa transformação opera-se por saltos (GIL, 1999, p.31).

Verifica-se, então, importante esta opção pela utilização complementar dos tipos de pesquisa, pois esta é fundamentada no materialismo dialético, método aqui adotado e posteriormente a ser trabalhado, que, conforme o autor supra-referido, tem como um de seus grandes princípios a relação entre a qualidade e a quantidade. E como a dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da sociedade, de modo que estabelece que os fatos sociais não possam ser entendidos isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais, etc. (GIL, 1993), verifica-se que a pesquisa quantitativa não seja norma, e sim complemento fundamental e que proporcione visibilidade aos conteúdos coletados dos sujeitos estudados.

Nesse estudo, vinte e dois (A=22) **sujeitos foram pesquisados:**

- ✓ **Conjunto total dos conselheiros assíduos no CEAS/RS no período, um representante de cada órgão (titular ou suplente)**, pois esses que estarão acompanhando e/ou promovendo o processo de controle social. Considerando que o conselho é composto por dezoito (18) membros, mais seus suplentes, *Universo*⁷¹ (N=36), segundo as classificações de amostragens de Marconi e Lakatus (2002), trabalhou-se com o critério de Assiduidade no CEAS/RS para a amostra.

No entanto houve o acréscimo de um (1) membro conselheiro em função de ser garantida a paridade de membros com poder de decisão, uma vez que a conselheira presidente, na ocasião, não votava as deliberações e encaminhava seu poder decisório à sua representante suplente. Compreendida, portanto, como uma *amostra não-*

⁷¹ Universo ou população para o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum. Já a amostra é uma parcela, convenientemente selecionada, do universo (população); é um subconjunto do universo (MARCONI; LAKATUS, 2003, p.106).

probabilística intencional daqueles que acompanham o conselho e representam seu órgão ou segmento ativamente, $A=19$ membros.

- ✓ **Secretário (a) do Departamento da Assistência Social**, gestor do Estado (também conselheiro, portanto não compatibiliza outro sujeito), a fim de contextualizar o controle social da política e os processos que o envolvem: *amostra não-probabilística intencional*;
- ✓ **Funcionários do CEAS/RS**: secretária executiva (01) e dois (02) estagiários/funcionários que estavam trabalhando no período para o CEAS/RS. $A=3$.

4.1.1. O Método

Como pesquisa científica, esta se utilizou de métodos⁷² científicos para sua validação. Decidiu-se pela utilização do método dialético crítico para a investigação, pois “penetra o mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade” (MARCONI; LAKATUS, 2003, p.106). Conforme Prates (2005, p.1), esse método contempla, no processo investigativo, o equilíbrio das *condições* “subjetivas e objetivas, o movimento contraditório de constituição dos fenômenos sociais contextualizados e interconectados à luz da totalidade e a articulação entre dados quantitativos e qualitativos, forma e conteúdo, razão e sensibilidade”.

Faz-se importante o estudo fundamentado no método dialético crítico de inspiração marxiana, uma vez que há, conforme Triviños (1990), dificuldades e falta de tradição no emprego da análise marxista da realidade em pesquisas da área social. Este autor relata que a “complexidade do método dialético levanta sólidas barreiras diante dos pesquisadores” (TRIVIÑOS, 1990, p. 52). Consideradas tais dificuldades, percorreu-se uma maior elucidação para compreensão do método utilizado a partir de

⁷² Conceitua-se método como “o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões” (PRATES, 2005, p. 1).

visões complementares de diversos autores. Gadotti (2000, p.22), por exemplo, aponta que o método dialético-crítico de investigação:

(...) tem um duplo objetivo: 1º) como dialética estuda as leis mais gerais do universo, leis comuns de todos os aspectos da realidade, desde a natureza física até o pensamento, passando pela natureza viva e pela sociedade. 2º) como materialismo é uma concepção científica que pressupõe que o mundo é uma realidade material (natureza e sociedade), onde o homem está presente e pode transformá-la.

Essa percepção do conteúdo a ser estudado pelo método dialético-crítico construiu-se após a necessidade de se salvar a razão, fragmentada pelos conflitos entre o formalismo metafísico do positivismo contra os conflitos insolúveis estudados a partir da lógica da fenomenologia. Houve, conseqüentemente, um movimento que buscava mergulhar no real e encontrar todas as suas características a partir do movimento da reflexão de suas “raízes e dos alimentos”, que pode tornar claro e consciente o conteúdo tomado em seu movimento. Superando-se, desse modo, a anterior oposição entre a forma e o conteúdo dos outros métodos de investigação referendados (LEFEBVRE, 1991).

A partir desse método que se previram novas possibilidades de entrever o pensamento humano, iniciado por Hegel, citado por Lefebvre (1991) em seu estudo acerca da dialética, pois tentou-se elevá-lo a um ponto de vista mais amplo e compreensivo da realidade. Relatando, em seu tempo histórico, a necessidade de os homens e seus pensamentos serem modernos, e uma vez que o real está em movimento; o pensamento também deve se pôr em movimento. Este pensamento deve ser, ainda, pensamento desse movimento.

E, se o real é contraditório, então, que seja pensado consciente da contradição. Nesta visão dialética:

Para o pensamento vivo, nenhuma afirmação é indiscutível e inteiramente verdadeira; nem tampouco indiscutível e inteiramente falsa. Uma afirmação é verdadeira pelo que ela afirma relativamente (um conteúdo), e

falsa pelo que afirma absolutamente; é verdadeira pelo que nega relativamente (sua crítica bem fundamentada das teses contrárias), e falsa pelo que nega absolutamente (seu dogmatismo, seu caráter limitado). Confrontando as afirmações, o pensamento vivo busca unidade superior, a superação (LEFEBVRE, 1991, p.172).

Confrontado outro momento, pela dinamicidade e riqueza do real e da vida humana, este pensamento pode se transformar, vindo a ser superado, novamente, em continua reflexão. Conforme também afirmam Marconi e Lakatus (2003, p.102):

Todo movimento, transformação ou desenvolvimento opera-se por meio das contradições ou mediante a negação de uma coisa - essa negação se refere à transformação das coisas (...) a negação de uma coisa é o ponto de transformação das coisas em seu contrário. Ora, a negação, por sua vez é negada. Por isso se diz que a mudança dialética é a negação da negação.

Desse continuum resultando a dupla negação, segundo os autores, em uma nova coisa, pois este processo engendra uma nova forma que suprime e contém ao mesmo tempo, as primitivas propriedades. Em outras palavras: nega, mas não exclui o oposto, vai confrontar o ponto de partida – *tese*, com a proposição – *antítese*, que nega a primeira; e novamente negada, constitui a *síntese*, que é a negação da tese e da antítese por intermédio de uma proposição positiva superior (MARCONI; LAKATUS, 2003). Dando-se, assim, a **superação**.

Verifica-se, portanto, na percepção de Lefebvre (1991), o real como móvel, múltiplo, diverso e em constantes embates e contradições, onde os sujeitos podem transformá-lo segundo suas ações. Neste sentido que se torna necessário ao pesquisador confrontar as opiniões dos diversos atores do conselho com os autores da área, realizado inicialmente na fundamentação teórica deste estudo, bem como inter-relacionar os diferentes pontos de vista, os diferentes aspectos do problema, ressaltando as oposições e contradições. Todos com o intuito de elevar a discussão a um ponto mais amplo e compreensivo, buscando superações – transformações – e, portanto, saltos qualitativos no nível teórico de construção de conhecimentos e de proposições à qualificação dos processos sociais estudados.

Investigaram-se, com a pesquisa, novas sínteses com relação ao processo de controle social no CEAS/RS a partir do material coletado, observado e analisado, tendo em vista superações nas análises dos processos que permeiam o controle social para, assim, fundamentarem-se as proposições a serem referendadas no estudo. E, de acordo com a percepção materialista, *o mundo é conhecível*; e os fenômenos e processos que nele ocorrem são materiais - e *são aspectos diferentes da matéria em movimento (materialidade do mundo)*. Assim, a partir da realidade do mundo, é que as percepções e interpretações são realizadas, e esta a última característica importante da concepção materialista: de que *a matéria é anterior à consciência*, e a última é um *reflexo da matéria que existe objetivamente* (TRIVIÑOS, 1990, p.52).

Seguindo nesta perspectiva de compreensão dos fenômenos em seu movimento, o presente estudo ainda é fundamentado na *definição da dialética materialista*⁷³, que compreende a percepção de diversos autores a partir dos conceitos de conexão, interdependência e interação universal dos fenômenos (TRIVIÑOS, 1990). Esses trabalhos na perspectiva do *materialismo histórico*, que é “a ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática dos homens, no desenvolvimento da humanidade” (TRIVIÑOS, 1990, p.51). Este método busca também, nas formações socioeconômicas e nas relações de produção, os fundamentos verdadeiros das sociedades, ressaltando a força das idéias que são capazes de produzir mudanças⁷⁴.

Para tanto utiliza-se de categorias para explicar estes movimentos (processos), essas que são essenciais conceitos de percepção dos modos universais das relações do homem com o mundo, refletindo as propriedades e leis mais gerais e essenciais da

⁷³ “O materialismo dialético é a base filosófica do marxismo e como tal realiza a tentativa de buscar explicações coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento. No entanto, essas verdades científicas, em geral, significam graus de conhecimento limitados pela história, mas (...) esse relativismo não significa reconhecer a incapacidade de o ser humano chegar a possuir a verdade” (TRIVIÑOS, 1990, p.51).

⁷⁴ O materialismo histórico define outra série de conceitos fundamentais (além de ser social; consciência social; meios de produção; forças produtivas; relações de produção; modos de produção) para compreender suas cabais dimensões, como sociedade, formações socioeconômicas, estrutura social, organização política da sociedade, vida espiritual, a cultura, concepção do homem, a personalidade, progresso social etc. (TRIVIÑOS, 1990, p.52).

natureza, da sociedade e do pensamento. Assim, como **categorias teóricas do método** são designadas a **Contradição**, a **Historicidade** e a **Totalidade**. A primeira, aqui já trabalhada, compreende, ainda, segundo Marconi e Lakatus (2003, p.105), três principais características:

- a) a contradição é interna - toda a realidade é movimento e não há movimento que não seja consequência de uma luta de contrários, de sua contradição interna, isto é, essência do movimento considerado e não exterior a ele;
- b) a contradição é inovadora - não basta constatar o caráter interno da contradição. É necessário, ainda, frisar que essa contradição é a luta entre o velho e o novo, entre o que morre e o que nasce, entre o que perece e o que se desenvolve;
- c) unidade dos contrários - a contradição encerra dois termos que se opõem: para isso é preciso que seja uma unidade, a unidade dos contrários.

A categoria da **totalidade** compreende a interdependência, interconexão e interação constante entre os fenômenos e, onde há a luta de fenômenos contrários interpenetra-se a contradição - o olhar para a inter-relação, em que se compreende a articulação e a complementaridade do todo agindo sobre a parte e a parte agindo sobre o todo:

A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes (KOSIK, 1989, p.42).

Nessa perspectiva, o conhecimento da realidade procura, a partir da manifestação dos fenômenos, a compreensão desse fenômeno como parte de um contexto mais amplo, assim como o todo não deve ser entendido meramente como a soma das partes, mas o conjunto formado pelas partes relacionadas e articuladas influenciando-se mutuamente.

A **historicidade**, como aponta Kosik (1989) na sua concepção dialética, compreende que, em todos os fenômenos, há um passado conectado ou em luta com outros fenômenos, sendo o homem o construtor dessa história a partir da sua organização coletiva. Exerce, assim, influência sobre o mundo e participa das mudanças que ocorrem na sociedade, sendo a história produto do ser humano, uma vez que:

A história só é possível quando o homem não começa sempre de novo e do princípio, mas se liga ao trabalho e aos resultados obtidos pelas gerações precedentes. Se a humanidade começasse sempre do princípio e se toda a ação fosse destituída de pressupostos, a humanidade não avançaria um passo e a sua existência se escoaria no círculo da periódica repetição de um início absoluto e de um fim absoluto (KOSIK, 1989, p.218).

Portanto, para a análise a partir desta categoria é necessário examinar os processos e instituições do passado para se verificar as influências na sociedade de hoje, seus antecedentes por meio dos períodos de formação e modificações importantes ocorridas pelas alterações de “suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época” (MARCONI; LAKATUS, 2003, p.107). Na história, há sempre uma continuidade pela dinamicidade da realidade, surgindo o novo para dar continuidade ao movimento histórico, havendo a superação de uma fase sobre a outra, permanecendo ainda repetições possíveis da fase anterior. Predominando, no entanto, sempre mais o novo nessa nova fase, o qual será trabalhado neste estudo por meio das falas dos entrevistados, observações e conteúdos adquiridos em gestões anteriores presenciadas do CEAS/RS.

Essas categorias principais que fundamentam e explicitam o estudo permearam todo o processo de elaboração e execução da pesquisa, orientando e fundamentando o material para análise – a fundamentação teórica. Juntamente com as categorias que se elegeram a partir da temática, ou *categorias explicativas da realidade*, acrescidas daquelas que não foram selecionadas previamente, mas que surgiram da realidade pesquisada – *as empíricas*, é que se processou a Análise da Pesquisa, apresentada no próximo capítulo.

Como *categorias explicativas da realidade* designaram-se: o processo de gestão do **controle social**; a **gestão democrático-participativa**, os **processos decisórios**; e a **Política de Assistência Social**. Como *empíricas*, evidenciaram-se a **cultura política**, a **participação social**; a **representatividade**, a **paridade** e as **relações de poder**, que em muito influenciam o processo de controle social dentre esses espaços democráticos conquistados, mas, por vezes, não legitimados.

4.2 Os Procedimentos Metodológicos

Para a obtenção dos dados analisados e sintetizados neste estudo foram necessárias diversas etapas metodológicas procedimentais a fim de coletá-los. Conforme Marconi e Lakatus (2003), a seleção do instrumental metodológico está diretamente relacionada com o problema a ser estudado, portanto fez-se a opção:

a) Primeiramente pela técnica da **Observação Sistemática às Reuniões Plenárias e Comissões de Trabalho do CEAS/RS** - não consistindo em apenas ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se desejavam estudar. De frequência quinzenal, cada encontro dos conselheiros foi acompanhado presencialmente para se colher informações relevantes à finalização da elaboração dos instrumentos de coleta de dados individuais.

Uma vez que na “observação sistemática o observador sabe o que procura e o que carece de importância em determinada situação” (MARCONI; LAKATUS, 2002, p.90), foi utilizado como instrumento o **Roteiro de Observação** elaborado (Apêndice A), no que tange aos processos sociais de: correlação de forças e interesses, tomada de decisão, conhecimento e capacitação acerca da política de assistência social, demandas e dinâmica do conselho, gestão democrática participativa, etc.

b) O segundo passo consistiria na elaboração de dois (02) tipos de **Formulário**⁷⁵ - *coleção de questões que são perguntadas e anotadas por um entrevistador* - para as

⁷⁵ Com vantagens ao uso do formulário em detrimento do questionário percebem-se a presença do pesquisador, que pode explicar os objetivos da pesquisa, orientar o preenchimento do formulário e elucidar significados de perguntas que não estejam muito claras; Flexibilidade, para adaptar-se às necessidades de cada situação, podendo reformular itens ou ajustar o formulário à compreensão de cada informante; Obtenção de dados mais completos e úteis; como ainda a Oportunidade de estabelecer uma interação, devido ao contato pessoal (Adaptado de MARCONI; LAKATUS, 2002).

Entrevistas⁷⁶ Semi-Estruturadas, com questões abertas e fechadas no referido instrumento para os entrevistados poderem emitir opiniões e obterem-se respostas mais objetivas.

Em virtude desse tipo de entrevista compreender tanto que o entrevistador possa seguir um roteiro previamente estabelecido, com as perguntas ao indivíduo predeterminadas, como permitir ao entrevistador, em casos isolados, explorar mais amplamente uma questão que possa emergir na entrevista (MARCONI; LAKATUS, 2002); verificou-se, após a coleta de dados individuais de vários conselheiros e funcionários do CEAS/RS, que não seria necessário que o gestor do Departamento de Assistência Social da atual Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social - SJDS/DAS - fosse entrevistado com um formulário diferenciado. A amostra dos conselheiros incluía-o, e o questionamento de sua participação, enquanto gestor, fazia-se presente em perguntas no formulário (Apêndice B).

c) Concomitantemente à aplicação dos roteiros e formulários, foram organizados os *dados coletados*, visando à **observação militante**, que, conforme apontam Barros e Lehfeld (1990, p.79), é uma das técnicas de observação participante na perspectiva dialética: “**visa não só a coleta de dados, mas também, através de um processo de inserção grupal, o pesquisador estimula intencionalmente mudanças**”. Essas mudanças objetivavam o aprimoramento do controle social e, visivelmente, pouco a pouco, foram identificadas, nas falas, posições dos conselheiros e intervenções nas comissões em função do processo proposto pela técnica militante, tanto estimulada por participações da mestrandia em reuniões plenárias e nas comissões como em conversas paralelas com alguns conselheiros anteriores ou após as plenárias.

Quanto ao processo interventivo do estudo, esse era realizado durante as entrevistas individuais, onde se pôde verificar um importante processo reflexivo e de

⁷⁶ A entrevista é um encontro entre duas pessoas a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social (MARCONI; LAKATUS, 2002, p.92), caracterizando-se como um importante instrumento de trabalho nos vários campos das ciências sociais.

troca de conhecimentos dos conselheiros e funcionários quando questionados sobre temas, articulações e atribuições do CEAS/RS nunca, antes, problematizados por eles enquanto conselheiros ou funcionários. Realizou-se, também, um movimento cíclico de sugestões e esclarecimentos entre os conselheiros quando questionamentos por alguns dos processos eram respondidos pela mestrandia em função de ter embasamento das entrevistas e observações anteriores.

Para melhor elucidação da técnica militante, os autores citados apresentam que esta supõe quatro etapas fundamentais que foram, e ainda serão seguidas. Os dois primeiros passos já foram teorizados anteriormente:

- 1) A APROXIMAÇÃO DO GRUPO E O PROCESSO DE INSERÇÃO – foi necessário trabalhar bloqueios, expectativas e desconfianças dos conselheiros (Processo anterior à construção do roteiro de Observação Sistemática), com a apresentação da proposta à presidência e depois ao pleno;
- 2) MOMENTO DA OBSERVAÇÃO PROPRIAMENTE DITA E DE ENTREVISTAS – objetivou-se possuir uma visão de conjunto, seguindo a hipótese inicial construída – no caso, o problema inicial levantado (Observação Sistemática), primeiramente em silêncio, acompanhando as reuniões, de modo a não interferir, mas desenvolver a aproximação com grupo (até mesmo afetivamente, em conversas individuais, para estabelecer a confiança científica do estudo). Realizou-se posterior participação com direito a voz nas plenárias do CEAS/RS, agendamento e realização das entrevistas;
- 3) TRABALHO DE SISTEMATIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS DADOS COLHIDOS - que pôde informar sobre a situação real do grupo e a percepção que este possuía de sua situação, contempla a organização dos dados e sua análise, que tem como fruto este estudo.
- 4) RETORNO AO MATERIAL COLETADO NO GRUPO, PARA DISCUSSÃO E AVALIAÇÃO - Devolução dos dados ao grupo para sua elaboração, submetendo o grupo a uma reflexão do material coletado e organizado nas etapas anteriores (em forma de Seminário ao Conselho, será realizada uma síntese do material para ser

devolvido com grupo e trabalhado novamente, objetivando um processo de educação política), estimulando o grupo a confrontar sua realidade com visão clara e crítica, ultrapassando os mecanismos de racionalização e fuga das situações (BARROS e LEHFELD, 1990)

Algumas dessas etapas foram realizadas concomitantemente, como os momentos de aproximação e observação propriamente dita. Quando já nas entrevistas, gradualmente se fazia um breve retorno à compreensão coletiva dos conselheiros (sistematização parcial das primeiras impressões), se avaliado como oportuno, qualificar conhecimentos e compreensões acerca das temáticas e do plano pelos entrevistados, pois esta forma de estudo propõe que o investigador analise a realidade social que o rodeia.

Estes procedimentos visam captar os conflitos e tensões que existem nessa realidade e identificar os grupos sociais que têm em si a sensibilidade, a motivação e capacidade para a mudança. No entanto, entende-se que esta mudança não é instantânea e não depende apenas de um agente reflexivo - externo - neste contexto, embora seja oportuna essa participação quando são necessárias mudanças que exigem reflexões aprimoradas e atores imbuídos de conhecimentos técnicos sobre a temática de controle social, tão importante nesses processos. Foi nesta perspectiva que se procurou percorrer quando da escolha do caráter interventivo da pesquisa realizada no CEAS/RS.

Para esta técnica os autores destacam a importância da intenção política do pesquisador e a capacidade teórico-prática de analisar e sistematizar os dados da realidade social (BARROS; LEHFELD, 1990), que neste estudo apresentou-se a partir das participações citadas, bem como através de indicadores de controle social que compõem a síntese final e que serão posteriormente refletidos, em conjunto, no espaço do CEAS/RS.

d) Essa técnica interventiva propõe ainda o progressivo questionamento para a descoberta de ações realistas e viáveis visando possíveis soluções dos problemas encontrados (BARROS; LEHFELD, 1990). Deste modo, salienta-se uma proposta final, ainda não realizado, o **Seminário**, técnica da pesquisa-ação⁷⁷ para a coleta de sugestões e possibilidades de superação dos problemas encontrados. No entanto, o seminário não será utilizado na plenitude prevista pela pesquisa-ação, considerando que o presente estudo não se orienta por este tipo de investigação. Será utilizado para, na etapa conclusiva, envolver os atores de forma mais efetiva na elaboração de proposições à qualificação do controle social do CEAS/RS.

Ressaltam os autores, com relação ao êxito da observação militante, a capacidade de se instituir os processos de auto-reflexão e auto-organização do grupo, no caso o conselho, que foram visivelmente percebidos e descritos nas argumentações e questionamentos das Comissões de Trabalho apresentadas. Destacam, também, e já foi evidenciado quando do acompanhamento das Plenárias, que a presente metodologia favorece o conhecimento da realidade social, “bem como estimula o crescimento do grupo por meio da auto-organização e conseqüente desenvolvimento de ações conscientes e criativas para a transformação social” (BARROS; LEHFELD, 1990, p.81).

Isso ocorre após serem subsidiados e verificados seus processos restritivos e colaborativos, conjuntamente, embasados pela análise originária da participação de um agente externo. Pois, em virtude da pesquisa, colocou-se neutro no processo, de modo a não comprometer os entrevistados. No entanto, na análise final se posiciona a fim de subsidiar a qualificação do processo de controle social no órgão⁷⁸.

⁷⁷ A Pesquisa Ação “é um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita relação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo” na percepção de Thiolent (1985, p.14 citado por PRATES, 2005).

⁷⁸ A participação interventiva vem ao encontro dos preceitos e princípios de autonomia e desenvolvimento de processos emancipatórios previstos no Código de Ética dos Assistentes Sociais, quando intencional e criticamente impulsionam mudanças com vistas à cidadania e acesso qualificado a programas e projetos aos usuários.

4.2.1. Delineamento do Estudo e suas Etapas Metodológicas

Primeiramente se realizou a revisão bibliográfica para o aporte teórico investigativo, iniciada na elaboração do Projeto de Pesquisa que norteou este estudo, e, conforme o Cronograma planejado, foi realizado de forma contínua para garantir o progressivo estudo das categorias que o enfocam.

Foram também verificados o **Regimento Interno**, as **Atas** e **Materiais Informativos produzidos pelo Conselho** a fim de subsidiar o cumprimento de suas atribuições e evidenciar a percepção dos conselheiros acerca do processo de controle social realizado no período, bem como artigos científicos, divulgações na rede mundial de computadores e nos canais de comunicação disponíveis no período.

Tendo como objeto de estudo o Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul - CEAS/RS, fez-se presente e necessária a autorização da presidente no cargo, no período de 2007-1 por meio do **Termo de Consentimento Institucional** (Apêndice C), bem como imprescindível a sensibilização do grupo perante a proposta de pesquisa já elucidada anteriormente. Isto pressupôs a **retomada dos contatos já existentes** efetivados a partir de outras pesquisas realizadas na instituição para facilitar a aproximação com o grupo e com a Gestora do Departamento de Assistência Social do Estado.

Foi preciso, para o início da pesquisa, obter a aprovação da Comissão Científica do referente Programa de Pós-Graduação, bem como do Comitê de Ética da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E, ainda, para dar início à coleta de dados junto aos sujeitos, fez-se a elucidação que as entrevistas demandariam seus consentimentos a partir de **Termos de Consentimento Livre e Esclarecido** (Apêndice

D) –, que foi apresentado na primeira Reunião Plenária que se acompanhou, incluindo-se uma **Síntese da Proposta** em questão.

Nessa reunião foram recolhidos subsídios para a finalização do **roteiro de observação** que, previamente organizado segundo as categorias selecionadas, foi acrescido de mais subsídios que se originaram a partir de outro encontro acompanhado e, posteriormente, foi finalizado para a efetiva aplicação.

Assim, finalizado o Roteiro de Observação Sistemática e realizada sua aplicação no CEAS pelo período corrente de cinco **(05) encontros**, o que compreendeu tanto o acompanhamento de suas Comissões de Trabalho quanto a participação em suas Reuniões Plenárias (no total 10 encontros), foram aplicados os **formulários**, instrumento para nortear as entrevistas com os conselheiros e funcionários. No entanto, não ocorreu de modo concomitante, conforme previsto no Projeto de Pesquisa, em função do curto período de tempo que dispunha a mestrandia quando das observações, bem como do intencional⁷⁹ aumento de acompanhamento das plenárias e reuniões de comissões para verificar as mudanças e processos sociais quando da participação militante prevista.

Seguindo-se a regra geral, na perspectiva de Marconi e Lakatus (2002), iniciou-se o formulário com perguntas mais gerais, chegando pouco a pouco às específicas, visando não causar insegurança nos entrevistados. Posteriormente a esta elaboração, foi realizado o **pré-teste** deste instrumento para verificação das possíveis falhas na elaboração das perguntas, o qual não precisou ser reformulado. O pré-teste serve para ir “conservando, modificando, ampliando ou removendo itens; explicitando melhor a redação de alguns ou modificando a redação de outros, e também para verificar a fidedignidade, validade e operatividade” (MARCONI; LAKATUS, 2002, p.100) dos

⁷⁹ Em caráter extraordinário pela maioria dos seus membros, o CEAS/RS convocou os CMAS às municipais e promoveu a VII Conferência Estadual de Assistência Social de acordo com as prerrogativas do Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS. E, como instância máxima de controle social em nível estadual, foi de suma importância seu acompanhamento, tanto na elaboração quanto da execução dos conselheiros que a promoveram em articulação com o DAS/SJDS.

dados e do instrumento, sendo constatados estes valores quando de sua primeira aplicação.

Durante o período de participação nas Reuniões Plenárias para a efetivação do processo de observação sistemática, conforme o previsto, e durante o acompanhamento informal, foram **agendadas as entrevistas**; depois de coletado o material, foram **organizadas e sistematizadas** a fim de facilitar a primordial **análise**, visando o passo seguinte - a “**devolução**” dessas informações ao conselho, objetivando a reflexão dos atores que o compõem para a qualificação do órgão, sendo orientada pela pesquisadora para que atingisse esse objetivo.

Seguindo os preceitos da metodologia militante, após a **avaliação dos dados para a análise**, fez-se o **Seminário Final** - que inicialmente poderia vir a incorporar este estudo, mas em função de alterações no cronograma com o DAS/SJDS⁸⁰, foi adiado, visando, de maneira mais objetiva e direta, apontar subsídios a partir de propostas dos próprios conselheiros - analisadas e sistematizadas - de qualificação do controle social no CEAS/RS.

Deste modo, partindo-se da organização e sistematização dos dados é que se realizou a prévia **análise do material coletado** que compõe esta Dissertação de Mestrado, e que também subsidiou, durante este período, a participação da pesquisadora em eventos e congressos científicos para divulgação do trabalho e dos conhecimentos obtidos no intuito de ampliar o espaço de socialização do processo e de seus resultados. Como produto, ainda, pretende-se realizar a produção de artigos científicos acerca da temática, que serão encaminhados à publicação para a publicização dos resultados.

⁸⁰ Este Seminário será realizado concomitantemente ao período de encontros para capacitação com os técnicos da gestão estadual de modo a promover uma maior socialização deste estudo e contribuir para a compreensão desta esfera de controle social do CEAS/RS.

4.2.2 Descrição das Atividades

Como base cronológica para a execução da pesquisa, realizou-se um plano inicial segundo os meses do ano e as atividades a serem realizadas durante o período do curso, descritas na ordem necessária à execução do estudo. Este sofreu alterações em virtude de imprevistos, tanto de ordem pessoal como institucional, e foi permeado por datas de encontros e seminários de divulgação da pesquisa.

Com relação aos procedimentos de pesquisa, não houve dificuldades em obter a autorização institucional em função dos contatos profissionais anteriores, tanto com o Departamento de Assistência Social (SJDS/DAS) quanto com a Presidência do CEAS/RS, como solicitado pelo Comitê de Ética para a execução legal do estudo. Essa mesma postura caracterizou a realização da observação e entrevistas planejadas, todas efetivadas com grande disponibilidade e apoio da maioria dos conselheiros, sendo acrescida ainda uma entrevista de conselheiro, em função de “votar” as deliberações ao invés da presidente nas plenárias. Foi também realizada uma substituição, ao invés de entrevistas com dois estagiários, um destes havia sido promovido, portanto, dois funcionários e um estagiário do período foram entrevistados.

Houve dificuldade apenas de observação das comissões, pois eram concomitantes, e não estava programado o acompanhamento por maior período das atividades do conselho, deste modo foi necessário alterar a metodologia de acompanhamento da autora: inicialmente rodízio por todas e, posteriormente, uma observação em cada: Finanças, Comunicação, Política e Normas. No final, a própria dinâmica de trabalho estabelecida de forma conjunta em temáticas que julgaram pertinentes facilitou a observação. No entanto, conforme já referido, o Seminário Final ainda não foi realizado.

Como solicitado pela presidência do conselho na data do início, o Projeto de Pesquisa foi arquivado na íntegra, contendo inclusive o Formulário de Pesquisa elaborado, bem como os Roteiros de Observação, uma cópia foi enviada à biblioteca

do CEAS/RS, cujo conteúdo foi apresentado no XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social.

Contudo, para socialização com os membros do conselho dos objetivos e das questões norteadoras da pesquisa, seguindo os preceitos do Código de Ética dos Assistentes Sociais, **elaborou-se uma Síntese da Pesquisa** contendo esses pontos, e alguns conceitos e teorias que a fundamentaram (Apêndice E).

A organização dos dados deu-se de forma concomitante às entrevistas, podendo a pesquisadora, imbuída dessa leitura flutuante ou pré-análise, divulgar conhecimentos, desconhecimentos e promover um processo reflexivo junto aos conselheiros. E, principalmente com os membros da Mesa Diretora – durante seu período de entrevista, quando oportuno - pois não compreendiam os motivos da dinâmica “entrevista”, tanto das comissões de trabalho quanto de falta de participação de conselheiros. Desse modo, percebeu-se claramente a relevância da metodologia militante adotada de entrevistas semi-estruturadas para um maior diálogo e aproximação com cada membro, para melhor compreender cada expressão e atitude de conselheiros quando nas atividades desempenhadas no CEAS/RS.

4.2.3. Modo de Análise, Representação e Exposição de Resultados

De posse do *material qualitativo* coletado nas entrevistas, nas observações sistemáticas, esse foi analisado pelo método de Análise de Conteúdo proposto por Bardin (1977). Esse método caracteriza-se por:

Um conjunto de técnicas de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 1977, p.42).

A Análise de Conteúdo processa-se a partir de três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados (BARDIN, 1977), sendo posterior a inferência e interpretação deste material. Propôs-se ainda a ultrapassar o senso

comum na sua interpretação, e precisou a pesquisadora estar vigilante consigo e com o processo desenvolvido com vistas à cientificidade do material a ser produzido (BARDIN, 1977). A *pré-análise* consistiu-se em uma leitura flutuante do material, visando estabelecer contato com os documentos e conhecer o texto, permitindo-se “invadir” por impressões e orientações surgidas, objetivando a escolha dos documentos que consistiram o corpus⁸¹ para análise, segundo as regras de *exaustividade*, *representatividade*, *homogeneidade* e *pertinência* (BARDIN, 1977) da autora acerca dos dados coletados.

Com base nesta preparação do material a ser utilizado, os dados foram organizados em tabelas, classificando-se seus conteúdos conforme, primeiramente, as perguntas dos formulários para, posteriormente, serem classificadas como as categorias explicativas da realidade selecionadas. E, também, segundo aquelas que emergirem da pesquisa - empíricas, seguindo a proposta metodológica de Bardin (1977) de *exploração do material* para a interpretação e análise do conteúdo.

Nestes procedimentos foram realizados “recortes” selecionando e agrupando os elementos - *categorias epistemológicas (ou explicativas da realidade)* que emergem da análise da realidade e de sua complexidade, por meio das unidades de análise ou de classificação - *as categorias dialéticas*. Deste modo, foram compreendidos os fenômenos a partir da totalidade, contradição, historicidade, percorrendo-se novas possibilidades de superação a partir do conteúdo emergido.

Em seguida, realizou-se o *tratamento dos dados* por meio da descrição analítica, que aprofundou o estudo orientado pelos referenciais teóricos e questões norteadoras do Projeto. Seguiu-se, assim, a interpretação inferencial dos dados já categorizados, desenvolvendo-se uma síntese conclusiva que mediou o conjunto dos dados teóricos com o material coletado através da análise dos significados - *Análise Categorical* (BARDIN, 1977). As *análises quantitativas* dos dados qualitativos valeram-se da

⁸¹ Corpus: conjunto de documentos selecionados para serem submetidos aos procedimentos analíticos (BARDIN, 1977).

frequência com que se repetiram os dados coletados – *Análise Freqüencial de acordo com as concepções dos conselheiros e interpretação da autora, e, assim, sofreram o tratamento estatístico pelo número de respostas apresentadas em cada concepção* (BARDIN, 1977).

No que tange à representação dos dados, foram realizadas descrições e análises de dados quantitativos – alguns relevantes serão representados em figuras e quadros para melhor visualização – que foram articulados à descrição dos dados da análise qualitativa, apresentados em itens de acordo com a sistematização das categorias explicativas da realidade.

Para a divulgação dos resultados programou-se o *Seminário Avaliativo Final* da pesquisa realizada, envolvendo todos os sujeitos da pesquisa (Conselheiros do CEAS/RS, Departamento de Assistência Social do Estado e Funcionários). Esse também poderá se constituir num espaço acadêmico de debate e construção de conhecimento acerca da temática, propondo-se a elaboração de artigos científicos para a publicação, como também apresentações orais em seminários, congressos e encontros afeitos à temática, bem como a entrega da Dissertação Final ao conselho, como forma de devolução e subsídio teórico à reflexão e para que possa vir a compor sua recém-criada biblioteca.

É importante destacar que a devolução e conseqüente socialização de resultados, além de se constituir em elemento destacado pelo método dialético que visa contribuir com a transformação social, é parte integrante da metodologia militante adotada, bem como está prevista como dever no Código de Ética do Assistente Social.

5 COMO SE PROCESSA A GESTÃO DO CONTROLE SOCIAL DO CEAS/RS?

O processo de controle social da esfera conselheira estadual da política de assistência social envolve um amplo conjunto de características representativas dos conselheiros, estrutura, recursos e dinâmicas internas para ser realizado em prol dos seus usuários. Compõe ainda processos restritivos e colaborativos a partir da correlação de forças que se estabelece, vindo pender para diferenciadas perspectivas de controle social: conservadora, consensualista e democrática.

Este conjunto de características relevantes à compreensão do problema de pesquisa em questão foi classificado em categorias explicativas da realidade que nortearam os trabalhos da análise para a composição da síntese final, são elas: Gestão Democrático-participativa, Controle Social, Processos Decisórios e Política de Assistência Social.

Durante o processo de pesquisa, outras categorias empíricas emergiram da análise e, portanto, foram trabalhadas com respectiva importância: a “relação de poder” (de comunicação interna do CEAS/RS), “representatividade” (dos conselheiros e entidades), “participação social”, “cultura política” (da sociedade no contexto do reduzido estado mínimo brasileiro) e “paridade” (acerca da prerrogativa de democracia do órgão e da correlação de forças estabelecidas). Essas categorias auxiliaram na busca da identificação dos principais processos restritivos e colaborativos na gestão do controle social da Política de Assistência Social do CEAS/RS com vistas a subsidiar elementos à qualificação do órgão como espaço para a realização concreta desse controle.

O estudo realizado pretendeu identificar especificamente como se processa a dinâmica do controle social a partir dos poucos recursos destinados às estruturas conselhistas, tanto materiais como pessoais de apoio; como a composição paritária do CEAS/RS contribui para a gestão do controle social democrático; e como se desenvolvem os processos de participação política representativa e os decisórios das deliberações inerentes ao órgão; e, ainda, como esse conselho desenvolve a importante publicização e articulação externa com outros conselhos, esferas e instituições a fim de promover um processo de controle social qualificado à política de assistência social no estado.

Optou-se por desenvolver um processo de análise ampliado, correlacionando diversos fatores que restringem ou colaboram ao processo de controle social à perspectiva da totalidade selecionados nos formulários de entrevista e complementados com a observação das reuniões e comissões acompanhadas. Isso feito no intuito de que fossem desvendadas as contradições constantes nos apontamentos e sugestões dos entrevistados acerca dos entraves encontrados no CEAS/RS, os quais necessitam ser revistos para ascenderem qualificados os processos colaborativos à "criação de mecanismos de avaliação, mecanismos políticos de intervenção, pressão e regulação de interesses" (LIMA, 2000, p.79) acerca do controle social na perspectiva democrática no órgão.

Na intenção de problematizar estes fatores restritivos e colaborativos, legitimando-se o estudo de caráter interventivo ao processo de controle social do CEAS/RS, foi entregue aos seus conselheiros uma Síntese da Pesquisa (Apêndice E) em uma de suas Reuniões Plenárias, no momento da apresentação da pesquisa ao pleno. Este material continha a citação abaixo mencionada para suscitar reflexões acerca das dinâmicas – democráticas e centralizadoras – de controle social que poderiam adotar, dependendo de seu processo de gestão:

(...) o caráter que os Conselhos vão assumir em cada caso - meras estruturas governamentais adicionais ou espaços públicos onde se constituem atores coletivos e sujeitos políticos autônomos - irá depender do resultado da disputa que se trava nos diferentes contextos que os abrigam (...) podendo representar a

manutenção da estrutura e dos modos de decisão dominantes [centralizador e burocrático] no aparato do estado brasileiro (DAGNINO, 2002, p.294).

Acredita-se, porém, que poucos conselheiros compreenderam as reflexões do possível caráter instituído do conselho, que muito implica a efetividade do processo de controle social democrático a favor das classes subalternas, como ainda a presente distinção dos projetos políticos para a assistência social: clientelista, “benesse” ou direito social, de modo que se entendem como um “corpo homogêneo em prol da política de assistência social”, de acordo com o observado inicialmente.

No sentido de desvendar as dificuldades de compreensão dos conflitos de interesses que permeiam o espaço político do órgão que se objetiva expor a análise das principais restrições e sugestões ao processo de controle social do CEAS/RS, de acordo com as categorias pesquisadas. Visando, pois, identificar as resistências: “o quanto se avançou” e as desigualdades e conformação: “o quanto se precisa avançar” para subsidiar a qualificação deste a uma efetiva ação e um concreto processo de controle social em favor dos usuários, tão necessário a esta política.

5.1 A Gestão Democrático-Participativa do CEAS/RS: Estrutura, Comunicação Interna e Dinâmica

Os movimentos de controle social e de partilha de poder da década de 1980 institucionalizaram, nos três níveis de governo, a política de assistência social e áreas afins visando estabelecer mecanismos legais para gerir-los com maior eficácia. A instância democrática do Conselho Estadual de Assistência Social, para tanto, foi criada em 1996 e compreende o conceito de controle social abordado associado ao princípio da descentralização política, permitindo “atender a múltiplos interesses, a movimentos de conquistas e resistências” (LIMA, 2000, p.72) de representantes, grupos sociais e segmentos populacionais.

O Conselho de Assistência Social do Rio Grande do Sul é composto por dezoito (18) membros titulares e respectivos suplentes – *nove (9) representantes governamentais e nove (9) de entidades da sociedade civil* – entre as categorias de “trabalhadores do setor”, “prestadores de serviços” e “representantes de usuários”, ocupando três (3) vagas no conselho cada categoria.

A eleição das entidades da sociedade civil ocorre a cada dois anos, em foro próprio para esse fim e sob fiscalização do Ministério Público Estadual⁸² (MATERIAL INFORMATIVO CEAS/RS, 2005). No entanto, conforme pesquisas anteriormente realizadas, neste lócus, tem se observado a “dificuldade dos conselheiros em enfrentar determinadas questões técnicas, políticas ou jurídicas no dia-a-dia do funcionamento dos conselhos” (COLIN; FAWLER, 1999, p.67). Neste sentido, remete-se ao estudo anterior para ilustração:

Tendo-se a contribuição dos Presidentes (CEAS/RS) acerca dos representantes do Estado, identificam que por muito tempo não está claro para estes a Assistência Social nos termos da Seguridade Social [pois] a maioria não conhece a LOAS, nunca discutiram, se aprofundaram (W). Por conseguinte, não sabendo o que era o Conselho (W), afirmando que alguns “caíram de pára quedas” [sem] a devida capacitação anterior (Z) (ARAÚJO; SOARES, 2005, mimeo).

Isso ocorre, naturalmente, não apenas pela falta de experiência de muitos deles em exercitar sua cidadania não participando anteriormente do processo decisório acerca das políticas sociais, mas, também, pela formação pessoal deficiente nesta área específica de conhecimentos, além da “carência de informações prévias sobre os assuntos a serem tratados” (COLIN; FAWLER, 1999, p.68).

O não-saber acerca da política de assistência social por meio da LOAS na gestão aqui estudada amplia-se para o desconhecimento integral do conteúdo das normativas que referendaram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que promove a regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais da política. O atual desconhecimento profundo do SUAS pelo

⁸² Conforme trabalho, cabe ao Ministério Público zelar pela efetiva implementação e funcionamento dos conselhos. Os conselhos podem, também, acionar o Ministério ao detectar alguma irregularidade (GOHN, 2001, p.90).

conjunto dos conselheiros foi identificado como um dos fatores centrais que trazem prejuízo ao controle social no órgão.

No entanto, a gestão social em foco do CEAS/RS não se constitui numa administração qualquer, mas sim “relativo à sociedade” e, portanto compreende as diferentes intencionalidades anteriormente trabalhadas, dependendo de cada projeto político de sociedade adotado.

Os conselhos e o CEAS/RS foram classificados, na perspectiva de Carvalho (1999), como instrumentos que processam a gestão social, compreendida como “a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos (...) [pois] (...) a política social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a estas necessidades e demandas” (citado por RAICHELI; RICO, 1999, p.19). O processo de gestão social em questão é o controle social. Deste modo, acredita-se que o controle social do conselho deveria voltar-se ao processo do desenvolvimento societário emancipatório transformador, fundado nos valores da democracia e da cidadania, possibilitando um processo reflexivo interno a favor destes preceitos, conseqüentemente do controle social democrático em proveito das classes subalternas.

Os conselhos gestores, assim como o Conselho Estadual de Assistência Social/RS, têm caráter deliberativo e, portanto, não devem se limitar a emitir pareceres ou opiniões a serem acatados ou não pelo poder público. Os representantes devem reunir-se em sessões plenárias, nas quais cabe decidir, após ampla discussão, sobre as matérias pertinentes à área de assistência social (COLIN; FAWLER, 1999). Torna-se relevante referendar aos representantes, assim, experiências anteriores em espaços de controle social, bem como imprescindíveis conhecimentos e informações constantes sobre a área quando se atuar enquanto conselheiro.

No entanto, mesmo que legalmente deliberativos, em discussões de pareceres oficiais, ainda são atuais os debates sobre o papel e natureza dos conselhos: se efetivos consultivos ou deliberativos, pois diversos fatores institucionais e

organizacionais impedem ou desarticulam a função do controle social. Neste sentido, questionamentos foram feitos aos conselheiros atualmente, uma vez que se suscita a necessidade de intervir nestas discussões quando pesquisado o processo e controle social do CEAS/RS, lócus desta pesquisa, que tem as atribuições estabelecidas pela sua Lei de Criação n° 10.716/96:

- ✓ Aprovar a Política de Assistência Social;
- ✓ Zelar pela efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social;
- ✓ Convocar, ordinariamente, a cada quatro anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Estadual de Assistência Social, que é o fórum máximo de deliberação sobre a Política de Assistência Social;
- ✓ Apreciar a proposta Orçamentária da Assistência Social, bem como os critérios de transferência de recursos para os municípios;
- ✓ Controlar e fiscalizar os serviços prestados por todas as entidades beneficentes de Assistência Social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais;
- ✓ Apreciar e emitir pareceres sobre projetos e programas voltados para a inclusão social, bem como analisar o conteúdo dos mesmos e publicar resolução no DOE dos que forem aprovados (CEAS, 2005, Material Informativo).

Além destas atribuições, a Norma Operacional Básica da Assistência Social, baseada na LOAS, em seu segundo artigo, definiu as seguintes competências citadas aos respectivos conselhos, conforme segue:

- a) atuar como instância de recursos que pode ser acionada por qualquer das outras instâncias de gestão, para dirimir dúvidas e decidir sobre divergências;
- b) articular com outros conselhos e conferências, organizados de acordo com segmentos populacionais ou em outras políticas públicas, por meio de comissões de interface, de plenárias entre conselhos, de resoluções conjuntas, dentre outros;
- c) aprovar plano de aplicação de fundos, avaliar balancetes e aprovar prestação de contas ao final do exercício;
- d) controlar e fiscalizar os serviços prestados integrantes dos planos por todas as entidades beneficentes na área da educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo, conforme Leis n° 8.812, de 24 de setembro de 1991 e 9.732, de 11 de dezembro de 1998 e suas regulamentações.

Embora compreenda essas importantes funções que versam principalmente sobre a fiscalização das ações e orçamentos designados à política de assistência,

muitas vezes, poucos recursos são destinados aos conselhos para os processos necessários como se observou, bem como freqüentemente programas e projetos têm que ser apreciados em um curto prazo de tempo, em função de interesses político-partidários ou de projetos políticos distintos do SUAS.

Contudo, o CEAS/RS também possui função normativa; logo, suas deliberações tomam a forma de resoluções, cabendo definir e disciplinar, dentro do conjunto de atribuições do conselho, a política de promoção, de atendimento e defesa dos direitos dos usuários da assistência social. E como controlador dos serviços prestados pelas entidades beneficentes, deve analisar, aprovar e fiscalizar as ações propostas, como também monitorar aquelas que se encontram já em fase de execução, através de procedimentos estabelecidos em seu Regimento Interno (CEAS, 2005, Material Informativo).

Na perspectiva de levantar questionamentos quanto ao modo como está sendo exercido o controle social pelas dinâmicas internas do CEAS/RS, que deveriam ser democrático-participativas, que se buscou problematizá-las a partir das entrevistas e observações realizadas. Assim destacou-se a problematização da comunicação interna, divisões estruturais e eficácia dessa forma de trabalho, bem como a própria representatividade e articulação dos conselheiros com suas entidades.

Os conselhos estruturaram-se com Leis de Criação e Regimento Interno para concretizar o controle social, contendo o CEAS/RS divisões das atribuições do órgão em comissões ou grupos de trabalho, secretaria executiva e mesa diretora. No que tange ao seu funcionamento, é realizado o Plenário, que se constitui na instância máxima de deliberação do conselho, de caráter quinzenal, configurado pela reunião ordinária de seus membros. Realizaram-se, também, no período de estudo, reuniões extraordinárias em função de deliberações relevantes, como também a criação de outras comissões para a realização da VII Conferência Estadual de Assistência Social cumprida assim esta atribuição.

O plenário ou “reunião plenária” intercala-se com as reuniões das Comissões instituídas de: Política, Finanças, Normas e Comunicação/Divulgação, criadas com a finalidade de subsidiar as decisões do plenário relativas aos diversos temas abordados pelo CEAS (CEAS/RS, 2005).

O conselho é administrado por uma secretaria executiva própria composta, quando do estudo (2007-1), por assistente social, dois funcionários e dois estagiários, responsáveis pelo apoio administrativo à mesa diretora e comissões e por dar subsídio às ações dos Conselhos Municipais de Assistência Social do Estado.

A mesa diretora compreende um presidente e vice e dois membros executivos, devendo ser mantida a paridade em cada cargo como ainda, por determinação do próprio Regimento Interno do CEAS⁸³, ser presidida por representante da sociedade civil, não-governamental. Esta tem a atribuição de *gerenciar a secretaria executiva do órgão* e processar a comunicação interna do conselho. Os demais conselheiros dividem-se para compor as comissões de trabalho a partir de seus interesses, conforme organograma elaborado (Figura 1).

No entanto, o fluxo de poderes que deveria ser normalmente “filtrado” pelas reuniões plenárias, de dinâmica legalmente instituída pelo Regimento Interno, acaba por várias vezes sendo direto entre mesa diretora e resoluções e deliberações a serem tomadas pelo CEAS/RS. Vários conselheiros apontaram que não estão cientes de muitas articulações sociais, temáticas e posicionamentos tomados pelo CEAS, principalmente no que concerne ao financiamento de suas ações e a uma falta de estrutura ou planejamento realizada com antecedência necessária sobre o destino dos recursos a serem alocados.

⁸³ A mesa diretora é constituída por um (01) presidente, um (01) vice-presidente e dois (02) diretores, eleitos pela plenária, sendo dois (02) representantes governamentais e dois (02) da sociedade civil, os quais possuem mandato de um ano, sendo permitida a recondução (CEAS, 2005).

Posteriormente, verificar-se-á a dificuldade das reuniões das comissões de trabalho ascenderem a um posicionamento de similar relevância nas plenárias, pois, por vezes, foi observado que não realizavam seus trabalhos ou se submetiam às tarefas designadas e elaboradas pela mesa diretora ou secretaria executiva.

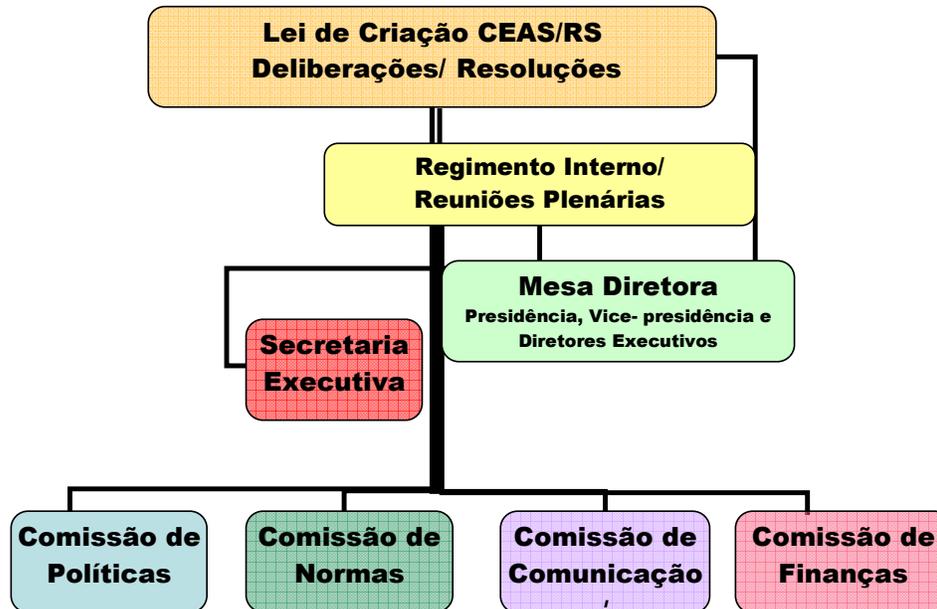


Figura 1 - Organograma de Gestão do CEAS/RS.
Fonte: A autora (2007).

Seguindo os preceitos da pesquisa social torna-se importante evidenciar que emergiu da observação das reuniões do CEAS/RS, pela relevância ao processo de gestão das atribuições do órgão, a categoria “**poder**”, salientada pela condução da comunicação interna do conselho. A comunicação interna do conselho traduz-se no acesso por todos os membros aos meios de intervenção para se efetivar o controle social, ou parte destes quando são discutidos assuntos exclusivamente em uma reunião plenária. O fluxo de comunicação interna, por restringir ou colaborar ao processo de controle social, torna-se importante tema a ser discutido e, portanto, é

imprescindível verificarem-se as formas e instrumentos que estão sendo utilizados visando à qualificação deste controle.

De acordo com esse intuito, questionou-se, nas entrevistas com os conselheiros e funcionários, o modo como percebem os meios utilizados de repasse de informações pertinentes ao controle social, de temas a serem trabalhados, de organização interna e planejamento anterior das plenárias os quais serão descritos e analisados a seguir.

Com relação às informações repassadas pela mesa diretora aos conselheiros, a grande maioria aprova a forma como são enviadas, por meio eletrônico, pois facilita o acesso e dinamiza as atividades do órgão: “informações por e-mail, outras por correspondência; e na própria plenária. Hoje, está tudo bem por e-mail” (E. 2). No entanto, como se observou, essas informações principalmente relacionadas a alterações de leis, programas ou normativas, não são previamente trabalhadas e discutidas pelos conselheiros. Essas temáticas, como apresenta Correia (2004), deveriam ser anteriormente debatidas, analisadas e trabalhadas nas reuniões prévias das comissões de trabalho assim designadas, visando à democratização e à gestão participativa compreendida nestes espaços.

A apropriação prévia evitaria que fossem autoritariamente apresentadas aos conselheiros, ou utilizadas nas perspectivas “consensualista” ou conservadora de controle social, de modo “homogenizante” ou coercitivo por sobre os interesses dos usuários da política.

A discussão prévia nas comissões é ressaltada como necessária por um conselheiro, o qual afirma que, a partir destas considerações, deveriam ser enviadas “(...) sugestões de pontos de pauta” (E. 19) a serem debatidas em plenária. No entanto, foi observado que há pouco interesse dos conselheiros em se apropriarem de demais temáticas não sugeridas pela mesa diretora nas reuniões das comissões de trabalho para elaborarem estas sugestões, o que foi evidenciado principalmente pela falta de

disponibilidade horária e ausência de comprometimento cotidiano com a política de assistência social.

Entretanto, quando este representante foi questionado sobre a necessidade de organizar a pauta ao final da reunião plenária, para planejar de modo participativo educativo-democrático, o mesmo afirma que “(...) não dá, vem em cima da hora” as “pautas cabeludas” a serem debatidas e, destarte, não haveria “tempo” para serem trabalhadas anteriormente nas Comissões. Aponta, porém, que seria o “(...) processo de descontinuidade dos conselheiros” (E. 19), pelas repetidas trocas e substituições sem embasamentos suficientes, o fator negativo preponderante de dificuldade de compreensão das demandas e posterior não sugestão das pautas.

Evidencia-se essa última questão como dificultadora do processo de conhecimento das temáticas, pois quando se estabelece um entendimento dos processos de dinâmicas e da política, muitas vezes, é substituído o conselheiro por motivos diferenciados, pela demanda e organização da instituição que o indicou, por motivos pessoais e até por questões de entendimento destes processos e da política. No entanto, questiona-se a não construção conjunta das pautas ao final da reunião, bem como a frágil participação dos conselheiros na organização dos assuntos e temas a serem tratados no CEAS/RS.

Outros entrevistados, por outro lado, acreditam que são eficazes as formas de subsídios dos documentos a serem debatidos impressos no momento da reunião ou repassados por meio eletrônico, mas ficou evidenciado tanto pelos conselheiros quanto pelas observações que, em “tudo, falta mais tempo de discutir melhor as coisas; tudo é no atropelo, desde Conferências Municipais a dados do Conselho Nacional de Assistência Social. A forma está boa, vêm todos os documentos. Mas tudo em cima da hora; não tem um debate efetivo” (E. 17), e que o Conselho estaria “(...) sempre correndo atrás da máquina” (E. 17).

Na mesma direção, concorda-se, por observação, com o comentário de que nas reuniões plenárias são “atropeladas as matérias” e os debates pela mesa diretora, e que seria necessário “tempo hábil, com antecedência para a discussão” (E. 2), pois o controle social democrático preconiza o debate e o diálogo entre os segmentos acerca das matérias a serem deliberadas. Essa forma de dinâmica de gestão, portanto, diferencia-se da democrático-participativa preconizada nas esferas de controle social dos conselhos gestores.

Percebeu-se, igualmente nas observações ao CEAS/RS (Observação Plenária n.1'- 18/04/07), certa condução das matérias consideradas mais relevantes pela mesa diretora, pois houve influência da presidência para “andar a aprovação da modalidade Rede de Parceria da Lei de Solidariedade”. Pode-se, portanto, atribuir o termo “**atropelo**” a essa condução, de modo que também foi comentado em plenária posterior (n. 4 – 16/05/07), quando da apreciação dos projetos a serem incluídos na outra modalidade da lei, pela presidente: “(...) eu, enquanto presidente, posso interromper a qualquer momento em detrimento à necessária inscrição dos outros membros”. Fazendo longas colocações de modo a influenciar as aprovações dos projetos apreciados, não oportunizando a discussão do colegiado, pois como salientaram vários dos conselheiros, “(...) a presidente é agressiva na hora de falar (...)” (E.14).

A demanda do CEAS/RS é realmente extensa, exigindo que sejam sintetizados os aspectos mais relevantes a serem trabalhados, entretanto acredita-se que a escolha desses temas deva ser realizada com o colegiado nas reuniões plenárias de modo a não ser conduzida ou direcionada para interesses privados. No entanto, evidencia-se um distanciamento dos conselheiros com os temas a serem trabalhados, mesmo os relativos a matérias designadas para estudo com antecedência e com vistas a posterior deliberação. Desse modo, afirmam:

É muita coisa [a se apropriar]. Não depende só da Secretaria Executiva do CEAS para eles analisarem, para dar alguma proposta, avaliação prévia. Mas têm coisas que chegam em cima da hora para a discussão. Os conselheiros deveriam estar mais comprometidos com as informações, abrir seus e-mails, eles não têm interesse..., não procuram o CEAS ou outras informações (...)(E. 11).

Nessa perspectiva, outros apontam que não são eficazes os processos de comunicação entre os conselheiros, bem como é salientado certo descomprometimento destes quando disponibilizados materiais e demandas a serem analisados, que nem sempre são apreciados pelos mesmos. Questiona-se, deste modo, o controle social a ser realizado pelos representantes e a eficácia do meio eletrônico para a comunicação interna do CEAS, pois ainda se observou que dificuldades internas de encaminhamento de mensagens e documentos não possibilitavam o acesso às informações repassadas por meio eletrônico.

O controle social - na perspectiva democrática -, como referenda o mesmo entrevistado preocupado com a necessária capacitação dos demais membros acerca das normativas da política, só será concretizado se os conselheiros "(...) estiverem capacitados dentro do SUAS", e salienta a responsabilidade da SJDS de realizar capacitações. Todavia, sabe-se que cabe ao CEAS planejá-las e orçá-las, e desta forma questiona-se a ausência de metas que incluíam o planejamento de capacitações e dos recursos financeiros para este órgão cumprir suas atribuições de maneira qualificada.

Foi comentado em forma de "desabafo" por um dos entrevistados que os representantes, neste processo, "(...) ajudam, mas todos os conselheiros trabalham quarenta horas (40h) e não tem tempo, mesmo por e-mail" (E. 14), para se dedicarem à função, e que, nesta perspectiva, "deveria ter alguém para dar a noção (...) do todo, [pois há] dificuldade para acessar informações! (...)", acerca das deliberações a serem tomadas.

As dificuldades de compreensão e falta de capacitação dos conselheiros foram elucidadas durante as observações do CEAS, como também a "carência" de uma importante assessoria técnica às demandas, pois haveria dificuldades de disponibilidade de acesso às temáticas relevantes por seus membros. No entanto, há a responsabilidade individual de cada representatividade para com sua função no

conselho, que não pode ser substituída, mesmo com o reconhecimento da pouca disponibilidade de tempo em efetuar as atividades que lhe são atribuídas.

Refletiu um conselheiro, quando entrevistado, acerca do não envolvimento maior nas demandas “(...) a gente também é omissos quando não leva a crítica para dentro [do CEAS]. Faz de conta que engana Deus” (E. 8) quando não se manifestam dentro de suas atribuições, agindo de forma não ética à função atribuída.

Seguindo a perspectiva ambígua com relação à comunicação interna e informações, o mesmo entrevistado refere que “não são eficazes os meios de repasse porque a pauta geralmente não vem com mais informações para se preparar um tema mais complexo” (E. 8). E, portanto, sugere que: “(...) **deveria ter um documento base anterior para subsidiar, antecipar a pauta e documentos, deveria em toda a reunião ter alguém para falar de alguma das políticas, dos programas.** Sempre algum momento de acumular, não só cumprir carnê, função!” (E. 8) burocrática ou de participação, apenas presencial, a fim compor um córum mínimo às deliberações, de modo que há necessidade de uma maioria mínima no plenário para serem iniciados os trabalhos. Portanto, um mínimo de dez conselheiros.

Com relação à sua sugestão, referenda que **os próprios conselheiros** poderiam executar essa função, pois as palestras de convidados seriam relativamente “impostas”, e que assim “(...) haveria o distanciamento hierárquico, *expert*, incontestável”, e, ainda, não teriam o efeito “de o sujeito ter que se preparar” (E. 8) nem de se capacitar quando do estudo. Considera-se relevante esta sugestão, pois melhor seria se de fato houvesse um planejamento e coordenação adequada que os assessorasse, de modo a não se estabelecerem apenas manifestações de interesses particulares, ou de projetos políticos distintos direcionados à política de assistência.

No sentido de maior aprofundamento dos temas a serem deliberados para um efetivo controle social que se questiona o comprometimento do CEAS/mesa diretora com a comunicação interna e, conseqüentemente, com o repasse das informações a

serem divulgadas como relevantes para as pautas das plenárias. Embora possa ser de forma “direcionada” pelo motivo do pouco interesse dos próprios conselheiros em buscar as atribuições do órgão.

Observou-se, assim, que somente alguns dos conselheiros sugerem temáticas relevantes da política de assistência social, ou afins, para debates, proposições ou fiscalização acerca do controle social democrático. E as poucas que são feitas não são aceitas como se evidenciou em sugestão de estudos/discussões de temas levantados coletivamente e não acatados e planejados por direcionamento a outras temáticas pela mesa diretora.

Além disso, principalmente, questiona-se o comprometimento dos demais conselheiros em se apropriarem da matéria para a compreensão das contradições, riscos e possibilidades das deliberações tomadas de modo a legitimar a perspectiva democrático-participativa destes espaços, pois diversas vezes observou-se, nas plenárias, que se votava e aprovava sem estar ciente do que versava a matéria de uma ação, programa ou projeto.

Uma das sugestões que, por vezes, aparece como reivindicação pelos conselheiros, a fim de qualificar a comunicação e repasse de informações, é a criação de um site/página na rede mundial de computadores do próprio CEAS, desvinculado da SJDS. Visto que **se acredita democrático o próprio órgão gestor da política manter e criar mecanismos para sua fiscalização e controle e, portanto, o conselho** “(...) deveria ter site próprio para poder acessar e informar os conselheiros e a população ficar bem informada das ações” (E. 10).

Configura-se esta forma de socialização e comunicação interna também, além de um importante meio de publicização, meio necessário de articulação e pressão política junto a instituições e órgãos que possam vir a auxiliar o controle social da assistência social e das demais políticas sociais.

Outro aspecto que pode ser contraditoriamente analisado foi levantado, é sobre a comunicação interna: um conselheiro abordou que “para as comissões [de trabalho] também deve se ter pauta por e-mail. Senão há um esvaziamento (E. 1)”. Por um lado, verificou-se a **necessidade de comunicação entre os membros das comissões de finanças, de políticas, de comunicação e de normas com a mesa diretora e entre si**. Por outro lado, quando solicitada uma pauta pré-definida, e no momento da entrevista, percebeu-se que se referia pela mesa diretora, **evidenciou-se a não iniciativa ou certa dependência dos conselheiros à mesa, sem compreensão das suas próprias atribuições propositivas e fiscalizadoras**.

Aspecto evidenciado também no processo de observação das Comissões de Trabalho (de Políticas, Finanças, Comunicação do dia 11/04; Finanças do dia 25/04; Comunicação, Finanças e Políticas do dia 23/05 e em reuniões conjuntas de todas as Comissões nos dias 06/06 e 20/07/07) por **inexistência de organização/cronograma prévio de trabalho mensal/anual** atrelado ao financiamento do órgão, como também a pouca procura de material/subsídio para a realização das discussões em cada comissão.

Apenas alguns dos trabalhos destas foram orientados por meio de pauta pré-definida pela mesa diretora, como a “Avaliação das Metas do Controle Social do Plano Decenal”, material acessado somente durante o período de trabalho, e não previamente (Observação Comissão Políticas n. 1); outra comissão não buscou acesso ao material de apoio (Observação Comissão de Finanças, n. 1).

A inexistência de organização e comunicação interna para os trabalhos de controle social das comissões pode ser questionada pela dinâmica de suas constituições e estrutura de modo que são pré-definidas no Regimento Interno e, como salientado, pouco são conhecidas, pelos conselheiros, suas efetivas atribuições. Nesse sentido, quando questionados os entrevistados sobre a forma de ingresso dos conselheiros para comporem cada uma das comissões, foi dito que a forma aleatória, por ordem de interesse de cada um, que é a realizada, seria a mais interessante para

auxiliar no controle social por onze dos entrevistados (50%). Deste modo, voluntariamente, participariam de acordo com suas experiências e possibilidades no “(...) assunto que mais se interessa, entenda ou tem mais algum interesse” (E. 11), além de ser democrática, como muitos comentaram: “Escolha democrática. Cada um se indica” (E. 11).

Comentado dessa forma, evidencia-se a não cultura de participação representativa dos membros das comissões, pois quando lhes foi dado o direito de escolha, a grande maioria não procurou orientação de seu segmento, foi escolhida somente por interesses ou aptidões individuais dos conselheiros. Contraditoriamente, se não há a empatia pela temática, o trabalho tende a ser dificultado, mas **cabe ao segmento ou entidade o apoio para com seus representantes para de fato o trabalho ser mais valorizado e, possivelmente mais efetivado nas comissões de trabalho.**

Concorda-se também com 27,7% dos entrevistados que criticam a eficácia da escolha aleatória de ingresso nas comissões de trabalho, e, portanto, sugerem escolhas mais técnicas, pois não se “(...) pode escolher aleatoriamente, tem que ter conhecimento além de tempo” (E. 9) disponível para compô-las, de modo que compreendam um importante espaço de elaboração de discussões pertinentes ao CEAS.

Surgiu, durante o estudo, a idéia de “rodízio” para que o conjunto dos conselheiros conhecesse “todos os assuntos” (E. 13), evidenciando-se, pois, a idéia de qualificação ao longo do processo de controle social, não anterior. Essa qualificação durante o processo, salientada como eficaz nos processos participativos pedagógicos por Souza (1987), seria interessante caso houvesse um adequado entendimento da política e de cada comissão pelo conjunto dos conselheiros, caso relevante para a contribuição em outra temática.

Entretanto, não evidenciado, na oportunidade de observação, pela maioria dos seus atores, o domínio das temáticas e políticas a serem controladas, bem como das atribuições de cada comissão bem explicitadas, mesmo que esses tivessem livre acesso aos materiais de capacitação das comissões, caso não tivessem sido divulgados a todos os conselheiros. Dificulta o rodízio, assim, a pronta efetividade das comissões quando seus membros não sabem suas atribuições, **devendo ser garantido, portanto, que um membro capacitado/conhecedor fique responsável para coordenar cada comissão independente de rodízio ou não.**

Sob tal enfoque, um conselheiro comentou que a divisão dos conselheiros para compô-las era na oportunidade da eleição da sociedade civil, no entanto “(...) deveria ter uma outra maneira (...), deveria ter uma capacitação para os conselheiros” acerca de cada comissão, “(...) dados os limites e necessidade de interesse, a iniciativa pela busca de informações, para assim ter mais status a Comissão, maior reconhecimento, e pensar mais” (E. 12). Saliendo-se, contudo, a falta de conhecimentos prévios sobre o trabalho nesses pequenos grupos, embora tenha havido capacitação no ano de 2006, promovida pelo CEAS em parceria com o DAS/RS.

Outros cinco dos entrevistados (22,7%) não sabem, não têm opinião formada sobre se a forma adotada é realmente eficaz, referendando o maior conhecimento das atribuições de cada comissão quanto à efetivação das atribuições como o rodízio sugerido anteriormente:

Acho que a forma para compor as comissões poderia ser um pouco mais elaborada; às vezes um poderia estar rendendo melhor em outra comissão como poderia contribuir melhor: muito aleatória (...). A própria mesa sugerir democratiza, pois determinado conselheiro pode vir a contribuir mais em uma comissão; pois não sabem a atribuição de cada comissão, chegam novos e é importante conhecerem um pouco mais para possível troca (E. 19).

É referendado o desconhecimento das atribuições das comissões por este entrevistado, no entanto, pesquisados alguns materiais elaborados pelo conselho, verifica-se que há um subsídio qualificado, datado de 2006, acerca destas atribuições a

fim de apoiar as capacitações, devendo constar, em cada, um coordenador responsável.

Conforme o documento, cabe aos coordenadores de comissões a responsabilidade de convocar e coordenar as reuniões das comissões ou grupos de trabalho, assinar as atas das reuniões e das propostas, pareceres e recomendações elaboradas, encaminhando-os à secretaria executiva do conselho, solicitar a esta, se necessário, apoio ao funcionamento da respectiva comissão ou grupo de trabalho, como também prestar contas junto ao plenário dos recursos colocados à disposição das comissões. Destaca, ainda, o documento, quanto às atribuições dos coordenadores, que são as de indicar relator da ata da reunião dentre os integrantes que a compõe e executar outras atividades que lhes sejam atribuídas pelo(a) presidente do conselho, pela mesa diretora ou pelo plenário (MATERIAL INFORMATIVO CEAS, 2006).

Entretanto, não foram evidenciados coordenadores das comissões quando das observações, suas atividades ficavam “soltas”, não seguindo uma agenda, pauta ou cronograma predeterminado. Conforme o próprio “Material Informativo Comissões 2006”, elaborado pelo CEAS/RS, as comissões teriam suas competências definidas. Cabe à Comissão de Políticas:

Avaliar e emitir parecer a respeito da proposta do Plano Estadual de Assistência Social; Apreçar o relatório anual de gestão à luz do Plano Estadual de Assistência Social, a fim de subsidiar o Plenário para aprovação; Emitir parecer sobre as propostas das resoluções encaminhadas pela CIB⁸⁴,

⁸⁴ A Comissão Intergestora Bipartite - CIB é uma instância de pactuação da Assistência Social e têm a finalidade de assegurar a negociação e o acordo entre os gestores envolvidos, no sentido de tornar efetiva a descentralização da política e o comando único em cada esfera de governo, desde que não firam as atribuições específicas dos conselhos, estabelecidas nas referidas leis de criação e regimentos internos. Entende-se por pactuação, na gestão da assistência social, as negociações estabelecidas com a anuência das esferas de governo envolvidas, no que tange à operacionalização da política, não pressupondo processo de votação tampouco de deliberação. As pactuações de tais instâncias só são possíveis na medida em que haja concordância de todos os entes envolvidos, sendo formalizadas por meio de publicação das pactuações e submetidas às instâncias de deliberação (PNAS, 2004). A Comissão Intergestora Bipartite/RS – CIB/RS é uma instância de negociação e pactuação entre os representantes da SJDS e os representantes dos Gestores Municipais de Assistência Social como forma de viabilizar a implementação da Política de Assistência Social quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Política. Foi instituída pela Portaria n° 25.99 de 30

para posterior deliberação do CEAS; Analisar, avaliar e responder solicitações e encaminhamentos realizados por entidades e municípios ao CEAS; Fiscalizar e exigir o cumprimento das metas definidas nas Conferências Estaduais de Assistência Social; Atender solicitações encaminhadas pela Mesa Diretora e/ou pelo Plenário, quando entender procedente; Encaminhar à Mesa Diretora ou Plenário novas proposições pertinentes à Política de Assistência Social; Apreciar critérios de partilha e transferência dos recursos estaduais destinados aos municípios.

Mas o conhecimento da política de assistência indispensável à efetivação dessas ações foi evidente nas falas da grande maioria dos conselheiros durante a observação dos trabalhos, mesmo com as capacitações desenvolvidas sobre o SUAS, Conselhos e Gestão das Políticas Sociais ao CEAS no ano de 2006.

Em observação à comissão de normas, que poderia ser uma importante aliada à constante capacitação sobre as atribuições do CEAS, evidenciou-se apenas que realizava tarefas burocráticas, não havendo problematizações mais efetivas acerca da política, somente quando reunidas mais de uma comissão. No documento citado, caberia a esta “dar parecer a respeito de consultas emanadas da Mesa Diretora, da Plenária ou dos Conselhos Municipais de Assistência Social, e; Elaborar, quando solicitado, anteprojeto de regulamentos, leis e outros diplomas legais, podendo assessorar juridicamente” (Comissões CEAS/RS, 2006). No entanto, se houvesse recursos e articulações para essas atividades essa comissão executaria-os com maiores condições objetivas para os constantes aprimoramentos legais e jurídicos necessários.

Foi observado no acompanhamento da Comissão de Finanças (n.1. 11/04/07 e n. 2 -, 25/04/07), que também não dispunha de coordenação e detinha uma apreensão muito superficial de suas atribuições – sendo revista a proposta de trabalho dada pela mesa diretora diversas vezes pelos seus membros, sem compreensão exata da tarefa. Não havia relatórios e ou propostas orçamentárias a serem apreciadas em posse da comissão de finanças, muito menos a lúcida compreensão de que deveriam solicitá-los

de julho de 1999, da anterior Secretaria de Trabalho, Cidadania e Assistência Social/RS (Regimento Interno CIB/RS, 1999).

para fiscalizar os recursos destinados à política de assistência social, como ainda exercer as atribuições de:

- o Analisar, interpretar e dar parecer sobre o Financiamento da Política Pública de Assistência Social do Estado do Rio Grande do Sul;
- o Comprovar a execução orçamentária e financeira dos recursos próprios do Tesouro do Estado destinados à Assistência Social;
- o Aprovar a proposta orçamentária dos recursos finalísticos, destinados às ações de Assistência Social, alocados no Fundo Estadual de Assistência Social;
- o Aprovar critérios de partilha e transferências de recursos destinados aos municípios;
- o Aprovar o Plano de aplicação do Fundo Estadual de Assistência Social;
- o Acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos;
- o Aprovar propostas de padrões de qualidade para prestação de benefícios, serviços, programas e projetos de Assistência Social (CEAS, 2006).

Contraditoriamente, houve, porém, um momento de compreensão de sua competência, após discussão sobre diversos assuntos não afeitos às atribuições da comissão de finanças, foi dito, de forma reflexiva, por um dos conselheiros “(...) temos que exercer o controle social sobre a política do governo estadual” (E. 08) quando um representante dos usuários salientou a necessidade de ter os demonstrativos financeiros para fazê-lo.

Esses não foram solicitados ou estavam na posse da comissão de finanças até o período final de observação, tanto das comissões como em plenárias, embora o gestor do Fundo Estadual de Assistência Social fosse convidado a prestar esclarecimentos. Na oportunidade presenciada, foram relevantes seus esclarecimentos e informações, mas não houve uma avaliação sobre os relatórios de gestão, uma vez que não lhe foram solicitados previamente.

Entretanto, quando acompanhados os trabalhos da comissão de comunicação/divulgação, verificou-se uma consciência da necessidade de publicização do CEAS pelos seus membros, mas esbarrando no tempo disponível dos conselheiros em trabalharem nos materiais, bem como nos recursos financeiros e humanos, como apontou um conselheiro à “(...) falta de profissional para o suporte” (1- 11/04/07), para que fossem efetivadas suas atribuições que versam sobre a

“criação e elaboração de materiais informativos e de divulgação do CEAS/RS; criação e atualização do site do CEAS/RS; divulgação na grande mídia e em fóruns especializados das decisões e das matérias da pauta de discussões do CEAS, bem como da agenda de participação da diretoria e conselheiros; estabelecimento de interlocução com a assessoria de comunicação da secretaria; e elaboração e edição do informativo impresso no CEAS/RS” (MATERIAL INFORMATIVO CEAS/RS, 2006).

Por ocasião das observações, estas competências não foram possibilitadas por falta de recursos, de modo que foram parcialmente executadas no período. Contudo, nas palavras dos conselheiros e funcionários com relação à colaboração ao controle social da assistência, evidencia-se que as comissões “(...) colaboram; pois eles têm que detalhar e aprofundar mais o assunto; devem levar uma posição do assunto estudado para a plenária. Pode ser uma forma de formação de opinião. É um aprendizado ainda, da forma que está” (E. 21), pois os membros destas estudariam “(...) bastante, pedem assessoria e às vezes compõe conselheiro que compreende e forma opinião” (E. 15).

Compreende-se, de tal modo, ao lado do que foi observado, que elas “(..) colaboram na medida do possível; algumas mais, outras menos. As pessoas fazem o que podem, elas não entendem. [portanto, torna-se] necessário técnico para responder as questões mais específicas, [bem como todos] comparecem às reuniões” (E. 11) para ser realizado o controle social democrático. E também se concorda que da forma que estão estruturadas colaboram “(..) muito pouco. Não estão sendo eficazes; (pois) não houve uma clareza do que fazia as Comissões [reiterado nas observações pelo desconhecimento da maioria dos conselheiros]. Elas têm pouca relevância, ou quase nada no CEAS. São quebra-galhos. Estão ali para cumprir algumas tarefas indicadas pela presidência” (E. 9).

Foi salientado pelos conselheiros que havia sido realizada uma capacitação no ano anterior, mas pode não ter sido realizada de maneira satisfatória ao entendimento dessas comissões pelo conjunto destes. O que se questiona neste estudo é a falta de iniciativa para a busca de melhores subsídios dos conselheiros em assumirem a sua

função designada enquanto representantes da sociedade, mesmo considerando que 89,5% destes têm escolaridade de nível superior, e destes, 68,4% são pós-graduados. Evidencia-se, deste modo, que a educação política democrático-participativa necessária a estas instâncias deliberativas de controle social diferencia-se da escolaridade formal adquirida nos bancos escolares.

Embora 50% dos representantes fossem assistentes sociais, uma categoria que em muito auxiliou a legitimação dos espaços de controle social nos conselhos, e apesar de 91,9% afirmarem que tiveram experiências profissionais anteriores que julgaram auxiliar no desenvolvimento do processo de controle social na política de assistência social, pouco se fizeram presentes ou relevantes no espaço conselhistas ocupado em prol de um controle social mais qualificado, pelo menos durante o período observado.

Essas experiências anteriores foram relatadas pelos conselheiros como as que consideraram naquele momento relevantes para contribuir a efetivação do controle social e foram organizadas em um quadro de modo a não identificação dos sujeitos, classificadas de acordo com a experiência dos entrevistados a partir: da participação em conselhos diversos; participação e amplo conhecimento sobre a política de assistência social; participação em movimentos sociais e afins; trabalhos de planejamento ou execução na área das políticas sociais; direção de escolas; e conhecimentos teóricos adquiridos, o que pode ser observado no quadro que segue:

% Experiências anteriores julgadas a auxiliar ao processo de controle social no CEAS/RS pelos entrevistados	
1) Participação em conselhos diversos (aproximadamente 07 entrevistados).	No Estadual de Saúde; presidência de Conselhos, como do CMDCA; Presidente Municipal de Saúde; Presidência C. Esporte; Conselho Penitenciário; vice-presidência de CMAS; CEDICA: secretaria executiva, auxiliei na implantação do fundo 1998-99; assessoria e captação de recursos em algumas ongs; UDEP com inserção produtiva de PCDs, e assumindo FPE de diretoria técnica; Participação no CMAS e CMDCA.
2) Participação e amplo conhecimento na e da PAS.	Conhecimento da PAS, pela dinâmica de trabalho; Consultoria do MDS no Programa Agente Jovem; participação no movimento de articulação para promulgação da LOAS; Comissão de políticas públicas do CRP; 18 anos LBA; Direção de Execução Direta - CRASs por entidades; Formação do CEAS – CIAS; Movimento Pró-LOAS; STCAS desde 1986, diretoria técnica. Vários anos e governos; FEBEM; trabalhos de implementação da Política; Chefe de divisão da AS para trabalhar com os técnicos de assessoria e orientação a municípios; participação no Fórum Nacional de AS; Coordenação de revisão do BPC, de Redes Básicas de atendimento pelo SUAS; Secretaria Técnica da CIB/RS.
3) Participação em Movimentos Sociais e afins.	Atividades no segmento da Pessoa com Deficiências (25 anos); Muitas experiências pioneiras, sempre forçando direitos; Diretor Sindicato dos engenheiros; Presidente do Sindicato dos Associados da EMATER, Gerente Rural da EMATER de 21% do RS, reuniões regionais. 4 anos Presidente do Conselho de Desenvolvimento dos Funcionários do DMAE; militante no Movimento Negro; discussão da categoria dos Assistentes Sociais; fóruns; CRESS; ato médico; saúde mental.
4) Trabalhos de planejamento ou execução acerca das políticas sociais.	Experiência como Assistente Social em prefeitura; inserção nas prefeituras; Trabalho direto com comunidades rurais, com as Secretarias Municipais e com a PAS; Habitação; Saúde; trabalho de planejamento Educacional; Trabalho direto de extensionista rural; Trabalhos no Centro Comunitário Restinga – FASC, Programa Agente Jovem; Centro Regional CECOFLOR (vila dique e Nazaré POA); CEGEB (Glória, Cruzeiro e Crista); área da Saúde: hospitalar; Executiva na gestão da área específica dos PCDs, Através de entidades, trabalhos voluntários na área, Atuação na área social: programa de semi-internato; acompanhamento às famílias em outra entidades; programa de abrigo por ONG; APAE; Atendimento de dependência química; Secretaria de educação, 20 anos de experiência na entidade SESI/RS com trabalhos à comunidade, famílias e escolas por meio do projetos sociais.
5) Direção de Escolas (3 conselheiros).	Municipais e Especial da APAE; direção de escola, trabalho com toda a comunidade.
6) Conhecimentos Teóricos.	Especialização em sociologia; atuação em ONGs MNMMR; atuação como AS na área de saúde mental; Técnico contábil, vindo auxiliar na compreensão do financiamento e rubricas orçamentárias à política; Mestrado em Desenvolvimento Rural (UFRGS); Aluno Serviço Social , Especialização e Pesquisa sobre atendimento em violência doméstica e abuso sexual.

Quadro 1 – Experiências prévias de participação social que os conselheiros julgam auxiliar ao processo de controle social do CEAS/RS (2008)

Fonte: A autora.

Compreende-se, assim, entre tantas experiências importantes e que seriam de extrema relevância ao processo de controle social aqui almejado, que ainda outros fatores, além da ausência de experiência em espaços participativos destes atores, trazem prejuízo a sua participação mais efetiva nos conselhos. Contudo, não há formas de mensurar o aprendizado social destas experiências acumuladas, pois mesmo a participação democrática prévia em outros conselhos, áreas e políticas afins não determina uma qualidade de execução na instância atual, com suas peculiaridades, mitos e manipulações de interesses, se não criticamente realizado o controle social na direção da perspectiva democrática.

Deste modo, julga-se também que o processo de participação social democrática é lento, originário de uma **cultura política** conservadora – evidenciada como categoria emergente que restringe o processo de controle social dos conselhos – restringindo a autonomia a buscar por qualificação ou planejamento de capacitações no espaço dessa política ou instância. Assim, mesmo conquistados e integrados diversos espaços participativos e de controle social à política de assistência social por seus **atores, observou-se que o controle social, na perspectiva democrática do CEAS, é omissivo, restrito a “atropelos” das matérias, o que resulta na pouca contribuição propositiva à política**, tanto no que concerne à participação dos sujeitos em suas plenárias quanto de organização, bem como no trabalho realizado nas referidas comissões.

Detectou-se, **na maioria das vezes, o controle social na perspectiva consensualista e, em alguns momentos, na perspectiva conservadora do Estado sobre a sociedade**. Nesse sentido que 22,7% dos entrevistados acreditam que o trabalho realizado nas comissões não está colaborando ao controle social na perspectiva democrática, embora um entrevistado entenda que colaboram ao controle social de perspectiva conservadora:

As comissões colaboram, mas numa perspectiva conservadora; respondendo aquilo que o governo quer. Por conta de concepção; restringindo a ação do Conselho, desqualificando a ação do CEAS. Não existe um conselho na forma que foi pensada, existe governo nisso, e interesses individuais (E. 3).

Nessa perspectiva que os interesses históricos são evidenciados e perpetuam-se na área da assistência, podendo ser retomada a classificação de conselho como “caixa de ressonância” do governo, citada por Raichelis (1998) quando acata as decisões e normativas a serem deliberadas e desconhece temáticas para possíveis proposições de discussão de temas, programas e parcerias necessárias ou estabelecidas.

Compreende-se, portanto, como necessário um aprofundamento do estudo das atribuições dos conselheiros em suas comissões para que, mesmo com o pouco tempo disponível, apontado pela maioria para o envolvimento no CEAS, esse seja realmente produtivo e que auxilie no controle social da política na perspectiva das classes subalternas. No entanto, e contraditoriamente, o Estado compõe um fator imprescindível para a melhor execução do conselho: o repasse dos recursos, pois para se efetivar o controle social no CEAS, concorda-se com o entrevistado que afirma que este teria uma “(...) caminhada muito grande ainda (...) [pois] deveria ter mais técnicos disponibilizados para Assessoria Técnica (...) não há recurso” (E. 15).

Como analisado, **a maior parte dos entrevistados verifica como imprescindível uma assessoria técnica de apoio ao CEAS, principalmente nas comissões, para que realizassem efetivamente suas atribuições**, pois conforme um entrevistado:

Estão mal-estruturadas, não funcionam da forma que deveriam, os conselheiros querem pauta pronta. Falta conhecimento dos conselheiros dos trâmites (muitos não têm memória das capacitações). Falta um suporte para trabalhar nas comissões pela mesa diretora; que aí envolve o DAS para estar respondendo (E. 2).

No entanto, terão que ser diferenciadas as competências a serem desenvolvidas pelos conselheiros, pela possível assessoria técnica e pela secretaria executiva, pois,

como ressalta o mesmo entrevistado, seus membros “(...) não compreendem o papel propositivo de conselheiro. Acham que a Secretaria Executiva deveria fazer tudo e eles só apreciarem” (E. 2). Afirma ainda que faltaria: “(...) respaldo com a presidência. (...) mas as Comissões colaboram. Funcionam de forma bem precária, todos/as maioria dos trabalhos [elaborados] tem que ser refeitos” (E. 2). Referenda-se, portanto, um apoio técnico qualificado, por meio de assessoria ou câmaras técnicas para assessoria dos conselheiros, como aponta Dagnino (2002), de modo a possibilitar um controle social mais qualificado efetivo a esta instância.

Contraditoriamente, 77,7% (dezesseis dos entrevistados) percebem que as comissões, dentro de suas possibilidades de entendimento e disponibilidade, estão colaborando ao processo de controle social, embora de forma frágil, como observado e analisado. No entanto, compreendem e referenda-se que muito ainda precisa ser organizado, estruturado e planejado, até mesmo pela ausência da mesa diretora na composição das comissões, percebida por vários conselheiros quando das observações.

Em síntese, alguns dos próprios conselheiros verificam que os trabalhos nas Comissões:

(...) colaboram no sentido de ir limpando, trabalhando as demandas inerentes do CEAS. São importantes para isso, mas é um dos papéis da comunicação. Vários deles estão solicitando momento de formação, de qualificação. Processo comum e necessário, bom para quem está chegando. É um momento construtivo, positivo, (...) Mas deve-se propor pautas à Plenária, responsabilização, importância de outro espaço além das plenárias. [o conselheiro] Tem que estar aberto a esse aprendizado de forma qualificada aqui (E. 19).

Os conselheiros devem, assim, organizar-se e propor momentos de capacitação, desenvolverem um melhor mecanismo de comunicação interna dentro do CEAS para que o trabalho das comissões seja qualificado, bem como a organização das reuniões plenárias. Houve a sugestão, ainda, de o trabalho das comissões sempre ser em grande grupo, dizendo que “as articularia e assim funcionariam” (E. 6), contudo, como observado, acredita-se que perderiam as funções principais de discussões

pormenorizadas de cada temática quando unido todo o plenário em uma só atribuição.

Muito embora há relevantes movimentos com relação à capacitação conjunta durante o processo, fruto também dessa pesquisa, que provocou reflexões em muitos conselheiros: **foi atribuído a cada encontro das comissões uma hora de estudo anterior sobre uma temática previamente agendada.**

Resta averiguar se haverá o comprometimento com este planejamento acordado, pois somente com estas iniciativas não poderão ser modificadas as dinâmicas de trabalho do CEAS e “atropeladas”, sendo tratadas de acordo com sua relevância para que o controle social, na perspectiva democrática, seja efetivado em favor dos usuários da política de assistência social.

5.2 O Controle Social e a Composição Paritária do CEAS

A **paridade** dos conselhos, como anteriormente referido, diz respeito à divisão da composição das representatividades entre governamentais e não-governamentais, dividindo-se estes últimos em representantes de três segmentos de modo a garantir a representação dos diferentes interesses existentes na sociedade civil. Durante o período deste estudo, das dezoito entidades selecionadas para comporem o CEAS/RS, foram indicados nove representantes estatais no ano de 2006 e, visando à continuidade das ações, no ano de 2007, foram eleitas as nove representatividades da Sociedade Civil, todas com suas referidas entidades suplentes, conforme Regimento Interno do CEAS/RS.

O quadro que segue mostra a composição do CEAS/RS.

<u>Representantes do Estado</u>	<u>Representatividades da Sociedade Civil</u>	
1. FADERS	Profissionais da área	10. CRESS
2. FAMURS		11. Conselho de Psicologia
3. Fundação de Proteção Especial		12. Associação dos Servidores da ASCAR
4. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento	Entidades	13. SESI*
5. Secretaria da Coordenação e do Planejamento	Prestadoras de Serviço	14. USBEE
6. Secretaria da Educação		15. ASCAR
7. Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social**	Representantes dos Usuários	16. MNMMR
8. Secretaria da Saúde		17. Federação das APAES
9. Secretaria de Segurança		18. FREC - Federação Estadual dos Cegos

Quadro 2 – Composição das entidades do CEAS (2007).

Fonte: A autora em 10/01/2007.

No primeiro grupo inclui-se a representatividade da Federação de Apoio a Deficientes no Estado do Rio Grande do Sul (FADERS), a Federação de Apoio aos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS); a Fundação de Proteção Especial; a Secretaria da Agricultura e do Abastecimento; a Secretaria de Coordenação e do Planejamento; a Secretaria da Saúde; a Secretaria de Segurança; a Secretaria da Educação; e, eleita a compor a mesa diretora como vice-presidente, a representante da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social.

Certos debates relacionados à ambígua classificação de algumas entidades foram levantados e ainda estavam em curso no período da pesquisa, no entanto, não foram identificados maiores prejuízos ao processo de controle social. Por serem de

** Vice-presidência do CEAS/RS

abrangência estatal as representantes de *entidades prestadoras de serviço* são: a União Sul Brasileira de Educação e Ensino (USBEE); a Associação Sulínea de Crédito e Assistência Rural (ASCAR) e o Serviço Social da Indústria (SESI). Compõem o quadro de entidades eleitas do segmento da sociedade civil três segmentos: os de *profissionais da área*, com representação do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS); Conselho Regional de Psicologia (CRP) e Associação dos Servidores da ASCAR. E compõe o trio *das representantes dos usuários* a Federação das APAES (Associação de Pais e Amigos de Excepcionais); o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) e a Federação Estadual dos Cegos (FREC).

A estrutura atual paritária do CEAS vem ao encontro dos fundamentos da democracia deliberativa, que, conforme aponta Gonh (2003), é um sistema que mistura a democracia direta (participativa) com a democracia representativa, e como abordado:

Diz respeito aos mecanismos de representação política, em que exista o envolvimento dos indivíduos como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio de diálogos interativos realizados no decorrer dos processos de participação, na geração e elaboração de políticas públicas (GONH, 2003, p.42).

No intuito de ser trabalhada a importância da representação da participação de base dos movimentos sociais e da participação da comunidade, ascender e continuar a ser valorizada e fomentada enquanto incumbência ao suporte à democracia representativa, questionou-se junto aos conselheiros a compreensão destes acerca da democracia representativa e da democracia participativa (GOHN, 2003), alguns surpresos com a temática a ser debatida responderam: “a democracia participativa é quando o cidadão tem a possibilidade de participação, não só da atividade como também da administração, dar palpites de como fazer” (E. 10).

E, percebendo a importância dos sujeitos usuários da política na perspectiva assinalada, afirmou esse entrevistado, “o usuário tem que participar da administração e gestão para ganhar o legado certo. Não adianta o usuário só receber! Quando o cidadão tem o direito de ascender a vários órgãos representativos, a democracia é representativa” (E. 10).

Apresentada de maneira mais ampla concorda-se com a consideração da entrevista “9”, a qual conceitua que, na democracia participativa, “(...) as decisões são passadas na opinião da população da sociedade ampla, os indivíduos votam diretamente. E, na democracia representativa, as decisões são tomadas pelas pessoas eleitas, delegadas” pela população, que muitas vezes não estão “bem intencionadas” ou apropriadas de informações para decidir em prol do bem comum.

Diferentemente entende outro entrevistado, pois afirma que a “democracia representativa é muito ampla, até demais! Envolve muitos setores, é intersetorial, acaba prejudicando uma pequena ação, torna-se burocrática, não evolui e depende da boa vontade de quem entende da área” (E. 18). E que, possivelmente, na democracia “participativa, a própria comunidade responde rapidamente, é ágil, ações pequenas e resultados mais imediatos”, contudo, quando há a disponibilidade de recursos para serem efetivadas as ações.

Naquele momento, apenas dois dos entrevistados com uma compreensão ampliada das esferas conselhistas salientaram a democracia deliberativa a ser efetivada nos conselhos. Há de se destacar que o processo da democracia deliberativa é recente, não sendo compreendido também pela maior parte da população, bem como pouco debatido pelos conselheiros, o que dificulta o salto qualitativo da democracia que deveria unificar as qualidades dos dois tipos que a compõe, como defende Gohn (2003).

Foi possível perceber que a dinâmica do CEAS durante a pesquisa compreendia qualidades quase sempre negativas da democracia representativa e da participativa: há poucos diálogos, poucas contribuições propositivas e estruturação ambígua das representatividades, como também poucos recursos disponíveis. Estes aspectos inibidores ou possibilitadores da democracia deliberativa que fundamenta os conselhos foram debatidos nas entrevistas de modo a promover a reflexão sobre a composição das entidades do CEAS e se realmente a paridade é representativa dos segmentos da sociedade e de que forma estão defendendo a política de assistência social.

Conforme cita Gohn (2003, p.91), “as questões da representatividade e da paridade constituem problemas cruciais a serem melhor definidos nos conselhos gestores de uma forma geral”, pois, além de numéricas, seriam de “condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo etc.” entre os representantes da sociedade civil e do Estado/governo.

Afirma a autora que “os problemas decorrem da não existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes” (GOHN, 2003, p. 91). Em outras palavras, há disparidade de condições para a participação dos representantes da sociedade civil e do Estado, pois os últimos exercem a representatividade durante o período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, bem como à infra-estrutura de suporte administrativo; são habilitados com a linguagem tecnocrática, etc. Diferentemente dos representantes da sociedade civil aos quais legalmente não lhes são garantidos esses conhecimentos. Mas não se trata, em absoluto, de integrar as representatividades à teia burocrática, e sim de que os representantes eleitos da sociedade civil também tenham “(...) o direito de conhecer essa teia para poder intervir de forma a exercitar uma cidadania ativa, não regulada, outorgada, passiva” (GOHN, 2003, p.95).

Conforme a pesquisa, metade (50%) dos entrevistados julga a paridade do CEAS representativa da sociedade, contra 23% “não representativa” e 27% acreditam que o controle social e a representatividade social estão “em processo”. No entanto, foi interpretado que a maioria aponta que há “(...) paridade sim, [o CEAS] é um espaço de disputa onde os dois lados (governo e sociedade civil) discutem, quem propõe e quem discorda, sendo buscado o consenso, em votação, da deliberação” (E. 2).

Outros acreditam que o CEAS é “perfeitamente” representativo da sociedade, “(...) porque é democrático” (E. 17), referindo-se à paridade de igual número de representatividades entre governamentais e não-governamentais. Mas quando questionados, na perspectiva reflexiva e interventiva do estudo, a representatividade

segmentada da sociedade civil e a pouca participação de representatividade de usuários, esse entrevistado afirmou que “(...) olhando pela outra ótica; da sociedade civil, não é paritária” (E. 17), pois a divisão numérica do ingresso dos segmentos não seria representativa dos interesses dos usuários da política.

Apontou também tal aspecto outro entrevistado, mas este compreende que há contradições: a “sociedade civil deveria ter uma participação maior; (...) ter espaço maior para o controle, entretanto, questões político-partidárias ou grupos organizados não fariam proposições ou aprimorariam a política, e sim fariam críticas às ações do governo” (E. 2). Criticando, portanto, uma provável disputa político-partidária de não compreensão ou ausência de consensos acerca do real quadro político estatal em defesa da assistência e dos usuários – consensos esses críticos, não na perspectiva de controle social “consensualista”.

Entende-se, por sua vez, que o conselho é um espaço de disputa política e que **a ampliação de entidades da sociedade civil de representatividade dos usuários, como a inclusão de demais movimentos sociais e universidades, poderia vir a contribuir com o processo de controle social na perspectiva das classes subalternas.** Até mesmo porque, em sua maioria:

As entidades da sociedade civil são mais autônomas, até em votação à entidade: representatividade, com apoio. Os do governo ficam quietos para não se comprometerem, pois são funcionários públicos; foram indicados; tem que “fechar com o governo atual”! [contraditoriamente aponta que há a possibilidade de descaso com a indicação] Ou o governo que indica não está preocupado, ou os representantes se auto-representam. CEAS está no início da caminhada democrática. Acho que o controle social está em processo (E. 1).

Concorda-se parcialmente com a fala do entrevistado, pois há o direcionamento pelo governo, por ser um espaço político – na forma do controle social conservador – como também o descaso das indicações governamentais pelo não reconhecimento do

poder dessas estruturas. Constatou-se⁸⁵, nas observações e entrevistas realizadas com a maioria dos conselheiros estatais indicados, que há entraves ao controle social democrático por desconhecimento de seu papel no conselho e de suas reais atribuições, mormente afastados da realidade de trabalho da política de assistência social. Tendo estes, portanto, muitas dificuldades de apropriarem-se da área por ser historicamente ambígua, de direito e caridade, e ainda utilizada amplamente de forma clientelista.

De sua parte, alguns conselheiros governamentais destacaram-se positivamente em suas contribuições argumentativas nas observações realizadas quando assumiram a função indicada com conhecimentos da área, acredita-se que isso é fruto do processo de compreensão da importância do conselho pelas próprias entidades que indicam representantes com conhecimentos qualificados.

Na perspectiva de ampliação da sociedade civil, um conselheiro apontou que não há representatividade da sociedade no CEAS, pois “(...) não poderia ser paritário dessa forma, deveria ter mais sociedade civil, representantes mais capacitados, mais preparados. Que nem da política de saúde: nos moldes do SUS” (E. 5), pois afirmara que os conselhos setoriais da saúde facilitavam a participação do usuário, até mesmo na questão documental, de inclusão de outras entidades.

Sabe-se que diferentemente na universal política de saúde brasileira, a política de assistência social, como consta na Constituição Federal (Artigo 203) é para quem dela necessitar, o que implica em ser incluído em critérios para se tornar usuário. Deste modo, a sugestão de divisão tripartite da representatividade à assistência social torna-se mais complexa, podendo ser objeto de outro estudo mais aprofundado acerca da temática.

⁸⁵ A indicação dos representantes governamentais e suas dificuldades de compreensão e pertencimento ao espaço do conselho foram objeto de estudo em anterior pesquisa (ARAÚJO; SOARES, 2004-2005).

Notou-se nas plenárias, como aponta um entrevistado, que a paridade é manifestada, “(...) em parte, dependendo do ponto de pauta, do assunto dos interesses; dependendo do que tem que defender é paritário, há jogos políticos por trás” (E. 22) quando evidenciada essa divisão. E, como aborda Dagnino (2000), o conflito e a tensão estão presentes no controle social dependendo do quanto compartilham as partes envolvidas, pois a própria lógica do controle social democrático é a construção de espaço de explicitação de interesses em conflito, como aponta Raichelis (2000), que aparecerão de acordo com as deliberações a serem tomadas.

No entanto, o controle social consensualista, que foi apresentado ambigualmente pelo entrevistado como democrático referenda o apresentado por Correia (2002, p.165), que destaca: “o controle social seria movido pela contraditoriedade presente na sociedade civil, ora pendendo para a classe dominante ora para as classes subalternas, a depender da correlação de forças entre essas”. Correlação de forças na perspectiva de Gramsci, que se expressa através da luta de classes na sociedade, podendo a civil reunir-se com os projetos políticos dominantes do Estado ou esfera governamental de acordo com os interesses presentes.

Desta forma, concorda-se em parte com o “Entrevistado 20”, quando relata que “(...) a representatividade da sociedade está assegurada; há o compromisso de ambas”, e que “o problema é desempenhar esse papel (...) o CEAS pode exercer o controle social da forma que está, pois tem representatividade para tanto” (E. 20). Constituindo-se, deste modo, a forma de execução deste controle pelos representantes, o fator primordial para sua efetivação.

Evidencia-se, assim, que **a representatividade é um papel central dentro do processo de controle social, e que a compreensão do espaço contraditório do controle social dos conselhos deva ser um importante tema de capacitação de conselheiros ou condição para sua indicação.**

Foi identificado, pois, em mais de uma fala de conselheiros, a percepção homogeneizada do espaço; e não de conflito, conforme o exemplo que segue:

(...) não vejo ninguém brigando para o governo ou para a sociedade civil. Agente lá é muito unânime no pensamento. Nunca a presidente disse algo que entrasse em conflito, nunca fiz distinção. Para fazerem parte acho que todos deveriam ter a graduação dentro do Serviço Social. Principalmente no início: o ideal seria que todos tivessem conhecimento pleno da Assistência Social. Estamos sobrecarregados, aquele que tem a vivência na área, entendem, me sinto pequena (E. 13).

A homogeneidade é facilmente verificada nesta última fala, porque indica que não são percebidos os interesses contraditórios presentes do controle social ou a compreensão da *perspectiva democrática do controle social* (CORREIA, 2000) nas deliberações do CEAS/RS por este entrevistado, diferentemente do apontado por outros conselheiros.

Com relação a todos estes necessitarem ter a formação em serviço social para o ingresso enquanto conselheiro, acredita-se que reduziria a capacidade do conselho, visto que há muitos outros espaços que vêm a capacitar trabalhadores acerca da política de assistência e da prática de controle social. Embora pudesse contribuir para uma melhor participação de conselheiros se as condições estruturais e pessoais fossem favoráveis, pois a compreensão da importância desses espaços e da conquista da política deve ser fomentada na referida formação.

Contudo, concorda-se que a **divisão paritária seria representativa da sociedade e eficaz ao controle social se realmente houvesse o cumprimento das atribuições imbuídas aos conselheiros, dando-lhes assessoria e recursos para tanto, bem como sua eleição considerando capacidades, reconhecimento e conhecimento da política de assistência social.**

Considera-se, assim como os entrevistados, que o controle social democrático desempenhado pelas representatividades não tem sido realizado "(...) pela falta de entendimento da própria política e dos serviços que a compõem. Não são absorvidas

as inovações da Assistência Social, conseqüentemente, não exercem o controle social” (E. 15). Também, ocorre a falta de articulação dos segmentos entre si que não oportuniza uma discussão mais elaborada e fundamentada da direção que a política de assistência deveria seguir, isto é, a compreensão da representatividade democrática deliberativa de uma política pública.

A respeito, refere-se o entrevistado “18” que apenas os conselheiros que trabalham diretamente, “(..) tanto na entidade quanto no governo (...) conhecem a Política de Assistência Social e o SUAS, [somente] quem está envolvido”. Entretanto foi evidenciado, conforme anteriormente mencionado, que pelo recente processo de implantação (aprovado em 2005), nem mesmo alguns trabalhadores da área conheciam profundamente a proposta do Sistema Único de Assistência Social.

Através da não compreensão da contradição social das esferas governamentais e da sociedade civil, muitas vezes, os conselheiros não entendem os interesses que estão sendo defendidos por este ou aquele segmento, confundindo-se pelo discurso homogeneizante do “melhor para a política”. Por outro lado, há sim uma perspectiva do conjunto dos conselheiros em deliberar a favor da política e dos usuários, mas esbarrando nos projetos apresentados pelos governos, sem uma reflexão analítica e/ou realmente propositiva da temática, por desconhecimento dessa contradição.

Contudo, foram presenciados momentos de resistência de um grupo de conselheiros que solicitava maiores esclarecimentos para votação de projetos apresentados pelo governo. No entanto, a situação precária da política atualmente no estado, juntamente com a “rapidez necessária” de condução da aprovação, desmobilizou os questionamentos, vindo, assim, a perpetuar, no conjunto dos conselheiros, uma representação não-conflitiva, reduzindo o CEAS, naquela ocasião, à “caixa de ressonância” (RAICHELIS, 1998) de projetos de governo: perspectiva conservadora e, ao mesmo tempo, consensualista evidenciada nas observações.

Outro importante fator que enfraquece o controle social democrático no caso do conselho é a **pouca participação dos usuários, somada a não-mobilização para indicação das poucas entidades de representantes de usuários à eleição do CEAS/RS**, se comparadas ao número de inscritas no órgão. Não há suplentes, somente deste segmento. O problema, refere Gohn (2003, p.96), é que “a maioria da população não participa nem está representada nos conselhos. Não têm vínculos associativos”.

Reflete-se, assim, a cultura não-participativa e representativa da maioria da população e o desconhecimento quanto às possibilidades ofertadas por estes espaços de controle social ou, ainda, de crédito a estas instâncias conselhistas. “Nesse sentido, participar dos conselhos representa, também, uma forma de inclusão social. Eles habilitam os cidadãos ao exercício de seus direitos políticos” (GOHN, 2003, p. 96).

Aponta esse fator um dos conselheiros quando questionado sobre a não-participação e demais representantes suplentes dos usuários, questão “(...) cultural, nosso modelo político de esperar que seus representantes façam: vício da democracia representativa” (E. 9) e, na maior parte das vezes, sem o monitoramento dessas ações em virtude da promoção e garantia dos direitos socioassistenciais. Principalmente pela idéia de desconhecimento do assunto, imbuído deste argumento e de poucas condições ou possibilidades, porém existentes, não há articulação para intervir.

Como o mesmo entrevistado diz, o CEAS/RS deve “(...) mostrar, e informar esses direitos” (E.9), e é necessária uma “capacitação forte” à população: a necessária publicização, pois “a sociedade não sabe o que é CEAS, só entidades que querem recursos conhecem o conselho” (E. 08). Evidencia-se, pois, a imprescindível visibilidade a ser fomentada pelos órgãos de controle social acerca dessas possibilidades de partilha de poder democráticas, de modo a se somarem forças e sujeitos sociais mais qualificados a realizarem o controle social na perspectiva democrática.

A esse controle os entrevistados vêem como **uma das soluções à ampliação da participação de usuários e de suas representatividades, bem como de conhecimento do CEAS a maior descentralização e divulgação do processo eleitoral**. Sugere-se, por conseguinte, a promoção de discussão ampliada nos municípios e a busca de interlocução/parceria com os conselhos municipais: "(...) os CMAS podem estar enviando antecipadamente para entidades" (E. 8) o edital de inscrição e as informações para as que se enquadram nas exigências ou critérios, ampliando assim as oportunidades e possibilidades de grupos sociais mais articulados.

Entendido na perspectiva da Norma Operacional Básica da Assistência Social, seguindo o item correspondente à articulação (2.1, alínea b), foi comentado que também é papel do CEAS "divulgar e orientar, informar com antecedência [as eleições]. Mas há falta de interesse também" (E. 19) em chamar demais entidades, mesmo não compondo uma de suas atribuições conforme sua Lei de Criação e Regimento Interno. Ou, ainda, "falta de comprometimento [dos conselheiros, pois] dá trabalho segmentar uma política" (E. 19). E, como os mesmos apontam, é complicado segmentar a assistência social sem recursos (E. 20), a principal dificuldade histórica de consolidação desta política.

Sugerem ao CEAS, portanto, "quando abrir para eleição, tornar pública para esses segmentos: associações de bairro, catadores de papel (...) [bem como] teria que rever essas parcerias e formas de tornar público, e investir nesse público que é usuário da assistência social" (E. 21). Mas como evidenciado no período anterior à pesquisa, esses questionamentos não se faziam presentes dentro do colegiado ou em demais reuniões, foram aparecendo com o processo instigante da pesquisadora nas respostas dos entrevistados, o que evidencia o processo reflexivo promovido a partir desta pesquisa interventiva.

Entretanto, não foi abordado o assunto de ampliação do segmento dos usuários em reuniões plenárias até o término das observações, contudo, pretendeu-se com as entrevistas provocar a reflexão sobre estes aspectos, o que posteriormente poderá

amadurecer e, assim, serem construídas alternativas de intervenção a essa problemática. Foi dito pelos entrevistados, porém, que o CEAS, por ser de representação estatal, repassa uma:

(...) sensação/percepção de distanciamento maior do que a realidade: as reuniões são abertas, não se pode votar, mas é aberto à voz. E poderia ser lotado, [mas] as pessoas o vêem quase como inacessível, por ser de deliberação máxima; ou [ainda] as questões ali discutidas não representam nada no seu dia-a-dia (E. 14).

Referenda-se o relatado pelos entrevistados que há um desconhecimento das atribuições do CEAS por parte da sociedade e usuários, portanto esse órgão deveria “(...) promover encontros com esse segmento e informar as possibilidades de integrar o CEAS” (E. 15), pois grande parte destes “(...) não têm organização; não estão mobilizados” (E. 15) de forma a integrar a representatividade estatal. A questão do distanciamento com as questões estatais ali discutidas é qualificada como pertinente, de modo que, no município de Porto Alegre, é trabalhada inicialmente, por meio de encontros de regiões, as discussões acerca da política, de forma mais direta, nos Centros Regionais de Assistência Social (CORAS). Assim o controle social é visualizado imediatamente, e, posteriormente, quando levada à discussão ao Conselho Municipal de Assistência de Porto Alegre, “(...) há mais clareza dos aliados, mais noção do jogo”, diferentemente de uma instância estatal que compreende diferentes interesses em um mesmo segmento.

Passa-se a considerar, desse modo, que há todas estas questões na ausência de maior participação do segmento dos usuários no controle social a ser realizado em proveito destes: falta de cultura democrático-participativa, pouca informação, ausência de estrutura, distanciamento por ser “estatal”, problemas na forma de avaliação das entidades e exigência de critérios na documentação.

Foi salientado por diversos entrevistados que se esses últimos fossem mais abertos, ou compreendidos de modo mais ampliado, poderiam qualificar o processo de controle social democrático do CEAS pela complementaridade de representatividades

de movimentos sociais ativos e militantes paralelos à política de assistência. Para tanto, apontam os entrevistados que:

Teria que ser mudado o Estatuto (de inscrição de entidades). Ele impede pelos critérios (projeto está em desenvolvimento). Entidades não são compreendidas para a inserção, é indeferido o pedido. Dificuldade de entendimento de quem está avaliando o Estatuto e Relatório da Entidade. Especificidade do que seria a “entidade de cunho social” é necessária [pois há] dificuldade e diversidade das pessoas para a compreensão, alguns passam, [referendam o ingresso] outros não (E. 15).

Por conseguinte, **devem ser criados critérios específicos dentro do Regimento Interno para ampliar a participação, pois se verifica certa falha neste sentido, de modo que os usuários estão sendo representados por trabalhadores das entidades que os atendem.** Comentaram os entrevistados que deveriam estes abrir mão desta participação para o próprio usuário da política de assistência ocupar o que lhe é de direito. No entanto, sabe-se da dificuldade da maioria dos usuários em ocupar esses espaços representativos pelo extenso e necessário conjunto de saberes que abarcam para ser desvendadas as contradições postas pelo caráter democrático nestes espaços, como também acerca da política.

A questão de estruturação do conselho dita como fator que dificultaria a participação dos usuários foi novamente abordada, pois afirma um entrevistado que é uma “questão burocrática” (E. 13), tendo:

“(…) que ser revista essa composição do conselho: diminuir um pouco de Secretarias [de governo] e ampliar para os usuários” (E. 13). Essa sugestão alteraria a estrutura do conselho; por um lado, é interessante pelo modo tímido como hoje opera o controle social, mas, como comentado; por outro lado, acarretaria em um grande debate para a modificação de seu caráter paritário e conseqüentemente “democrático”.

Questionou-se, igualmente, a respeito da participação que se fazia do segmento dos usuários naquele período e o que mais foi comentado é que “(…) ainda os usuários estão olhando para seu umbigo, não para o todo, o coletivo da Assistência Social” (E. 1). A participação desse segmento é considerada, portanto “(…) baixa, (..) pequena,

muito ouvinte e não protagonista; estão ali esperando que se decida por ele!” (E. 9), como se observou durante alguns dos processos deliberativos das reuniões. E também, como aponta um entrevistado, a participação do referido segmento é “(...) aquém da expectativa; acho que já foi pior, mais frágil, mas continua (...). Ainda deixa a desejar, não é culpa das entidades, mas das representatividades” (E. 20) que são designadas e eleitas.

Outro entrevistado, referindo-se a não-manifestação dos interesses destes nas plenárias, comenta: “eu tenho até que perguntar quem é dos usuários! Não sabia quem representava. É muito diluída a representação, agente não sente” (E. 21). Portanto, se compreende que é “(...) quase que inexistente” (E. 22) a defesa dos interesses desse segmento de modo coeso, pois “(...) participam, às vezes positivamente” (E. 14). E também, assim como o entrevistado comenta, “me surpreendo, mas na maioria [das vezes estão] engolfados na discussão, não tendo a dimensão do que está sendo discutido, [sem] reflexão mais profunda” (E. 14). Apenas quando a discussão diz respeito à origem da representatividade “estão bem!” (E. 14), ao recorte do segmento de sua entidade.

Compreende-se, então, que a participação do principal agente para ser efetivado o controle social democrático em prol de seus interesses é “(..) muito fraca, pois há o problema dos interesses pessoais e das entidades (...). As pessoas estão aqui só para se projetar, outros para o usuário. Ele foi esquecido. Até por culpa do próprio usuário” (E. 10) – pelo fato, também, de não se colocar em tais espaços, embora compreendam-se as dificuldades inerentes, pois as representatividades das entidades demonstrariam estar mais capacitadas, ocupando de forma amigável seu espaço. E, principalmente, de **responsabilidade da estrutura social e estatal que não possibilita espaços de qualificação e capacitação de participação social democrática e controle social na base de origem desses usuários.**

Sintetizam-se estas colocações com o já abordado de frágil estrutura social e cultura de participação, como também busca de políticas quase que exclusivamente ao

segmento de origem para responder a interesses de grupos específicos, mesmo no caso dos usuários. Não foi evidenciado de maneira qualificada o conjunto de ações e políticas necessárias aos usuários da política, conseqüentemente, o controle social é exercido na perspectiva consensualista de ganhos por interesses “particulares” dos atores que compõem o órgão.

No estudo, por diversas vezes, foi observado que os representantes estatais estariam muito mais envolvidos nas questões e pressões de demandas urgentes que os usuários nas discussões, inclusive por uma maior possibilidade de informação por atuação específica na política, no entanto, o caráter contestador e propositivo das representatividades dos usuários, de modo geral no CEAS, contraditoriamente, foi o que mais ressaltou-se. Isso indica que **o controle social democrático e a dinamicidade da estrutura conselhistas estão em processo de construção no conselho.**

Neste sentido, foi questionado se haveria uma reprodução no CEAS da **desigualdade de acesso de participação política da sociedade, por ser paritário**, dificultando-se assim um controle social democrático. A grande maioria (77,7%) acredita que sim, principalmente pela estrutura e representatividades, pois:

Sociedade civil tem problema sério de se organizar e articular, ter voz de igual para igual, de defesa para isso. Não se prepara ou qualifica! Tem que se organizar e qualificar mais para estar compondo paritariamente com o governo. Não se trata de ser contra ou a favor e sim de ter embasamento para ocupar o espaço (E. 20).

Este embasamento é pouco evidenciado em grande parte dos candidatos eleitos para cargos públicos ou administrativos, indicando que a democracia deliberativa incorpora as dificuldades da democracia representativa do país.

Na mesma perspectiva, concorda-se com outro entrevistado que afirma que, com relação à desigualdade de acesso social pelo caráter paritário, o CEAS: “reproduz sim [essa desigualdade presente na sociedade mercantil], pois as camadas de menor

poder aquisitivo da sociedade sequer buscam ou são chamadas a participar deste espaço. O CEAS é um espaço político – de politicagem: interesses diversos da sociedade que se reproduzem” (E. 9), como os partidários e os privados, salientado, portanto, a perspectiva conservadora do controle social que pode estar presente ainda nesses espaços que implicaria o controle social a favor das classes subalternas.

Ainda, pela questão de estrutura fragilizada do Estado e também do próprio CEAS/RS:

(...) o conselheiro está conselheiro. Não tem tempo para ficar [no CEAS] Os conselheiros deveriam ser profissionais da área, deveriam ter o entendimento da academia no conselho, deveria ter mais profissionais do CEAS que conheçam o processo real da política. Veio só em 2006 ou 2007 esse profissional de apoio! Todos os anos têm que ter as capacitações. Os conselheiros não acessam as informações repassadas (não há continuidade). Deveriam conhecer 'de uma ponta a outra' a política (E. 10).

Essa fala ressalta mais uma vez a dificuldade estrutural e de capacitação e apoio dos representantes em exercer o controle social da política, sendo questionados ainda o próprio processo eleitoral que elege conselheiros que de antemão deveriam ser capacitados. Mesmo constatando que a metade dos conselheiros (50%) era de assistentes sociais, e mais um quarto dos demais trabalha ativamente com os usuários da política, ficou evidenciado que **as habilidades e competências para o cargo de conselheiro deveriam extrapolar a necessária atuação na área, contemplando a compreensão e ampla experiência participativa na e para a política.**

Retomada a questão de reprodução da desigualdade da sociedade dentro do CEAS por sua paridade, 11,6% disseram que não, pois depende de cada entidade em se colocar e se expor, como também foi identificado pelos outros 11,6% sem o julgamento definido. Os argumentos foram fundamentados por um conselheiro que pensa diferentemente da maioria dos seus colegas entrevistados:

Acho completamente o contrário, paridade completamente fundamental para que o processo seja legítimo e democrático: senão o partido político, quando no poder, pode tornar o CEAS mais político e perder atribuições como órgão público. Os diversos segmentos da sociedade civil são extremamente complexos, com interesses próprios e coletivos que se convergem (...) então é

processo de construção da própria democracia: Participação, educação política, consciência do papel de cada um, de direitos e deveres, pessoas mais comprometidas ou menos: processo histórico da PAS, na perspectiva do tempo, processo histórico (E. 19).

Concorda-se com o relatado dos diferentes interesses da sociedade civil, com sua complexidade e principalmente com o processo histórico de construção da democracia. Este que pela estrutura econômico-social brasileira, bem como pelos (des)interesses à política de assistência social, provavelmente será moroso a efetivar uma participação social comprometida e capacitada a ocupar os espaços legítimos de controle social.

No entanto, quando questionada sobre a **reprodução da apatia de participação política da sociedade em geral no conjunto dos conselheiros, vários apontaram que há sim**, “pois faz parte, agente reflete todo esse ‘caldo cultural’, não consegue ser exilado... Acho que os conselheiros gostam de pessoas autoritárias. Forma ‘castradora’ de se organizar. O mais importante fica como secundário” (E. 06), como as discussões e debates da política, por diversas vezes observou-se que foram interrompidos.

Conforme Gonh (2003, p.17), a forma autoritária “(...) é aquela orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política”, controle social entendido aqui na *perspectiva conservadora de controle social*, como aponta Correia (2000), pois objetiva manter o *status quo* e/ou os interesses das classes dominantes. Neste espaço conselheira de regime democrático representativo, a participação apresenta-se com a derivação de “(...) natureza cooptativa” (GOHN, 2003, p.17) pela presidência, como apresentam as falas dos entrevistados ao longo do estudo.

Outro entrevistado compreende, com relação ao conjunto dos conselheiros: “(..) eles têm a consciência do que deve ser feito (têm a idéia de controle), mas acabam não fazendo pela [própria] participação: [falta de] motivação, comprometimento” (E. 12). Salientada, assim, certa conformação de muitos conselheiros em apenas

acompanharem as reuniões e não em realmente fazê-las, buscando as matérias e discutindo as temáticas necessárias à política.

Contudo, há importantes esforços de conselheiros em buscar as informações e, mesmo com tempo reduzido em virtude de sua inserção profissional na entidade de origem, realizam importantes movimentos de controle social, mas ainda inicial, por meio de fiscalização, argumentação e sugestões ao plenário. Diferentes concepções, no entanto, são percebidas pelos conselheiros, como as mais extremadas de “apatia, mesmo, alienação. CEAS fica restrito e aguardando. Só para aprovar projetos. Aprovar” (E. 07); como mais abrangente, “acho que vivemos avançando dentro desta questão, clareando internamente e externamente esse papel. Já saímos desse processo de apatia, talvez um pouco de timidez” (E. 20), como também se observou.

A apatia também foi evidenciada através da “neutralidade” dentro do CEAS de algumas entidades, “julgadas por falta de conhecimentos e pela necessária capacitação aos conselheiros que estão iniciando no processo” (E. 04). Como contraponto e de acordo com o acompanhamento do processo de trabalho do CEAS/RS, por meio de pesquisas já citadas, concorda-se que:

(...) o CEAS de três anos para cá melhorou. Acho que a gestão é importante em qualquer instância, pois é daí que o perfil do funcionamento é feito: das normas,... A gestão promove a oxigenação pela participação e sistemática. É ressaltado nessa gestão a importância dos suplentes participarem assim como os titulares (E. 01).

Nesse sentido, muito se avançou, em algumas gestões anteriores não havia nem *córum* mínimo para serem abertos os trabalhos deliberativos do plenário, de caráter quinzenal. Há **sim uma participação freqüente de praticamente todos os segmentos, mas essa participação ainda está em processo de compreensão da política e das atribuições que lhe cabem, como também do papel do próprio controle social de uma política pública.** Contraditoriamente, há de se verificar as condições que estão sendo desenvolvidas para ser exercido o controle, como a própria presidência e apoio político governamental para o desenvolvimento dos trabalhos do

órgão, que, como observado, vem a dificultar em diversos momentos a discussão e o debate pelo direcionamento de prazos e prioridade de ações postas ao CEAS.

A maioria dos conselheiros apontou que o **momento político de 2007** restringe o controle social, principalmente na medida em que o “saneamento econômico” é prioridade, e a Assistência Social implica em orçamento, “(...) 4 milhões não é nada, só politicagem. Diárias e capacitação são necessárias” (E. 9). E como amplamente divulgado no período, houve várias reduções orçamentárias do Estado também para a área, mesmo que nacionalmente estivesse sendo mais valorizada e ampliando os recursos, projetos e programas sociais.

Os entrevistados também consideram que o Estado “não colabora em nada. [pois não vêem] resultados, muito pelo contrário. Ex: Conferência: não sabemos o quanto de recursos temos!” (E. 12). Concorde-se que na maioria das ações da época o governo restringia o processo de controle social, pois estava “(...) muito focado na Rede Parceria Social, e o governo tem um norte no terceiro setor (a PNAS é secundária). O Secretário (SJDS) só faz andar o que interessa para esse governo: tem recurso, tem carro? Para aquilo que não interessa não tem nada!” (E. 17). Por outro lado, uma perspectiva de gestão governamental do período democrática e inclusiva foi citada como colaboradora ao controle social do CEAS, embora havendo certa vantagem com o apoio remetido ao conselho:

Colaboram, pois esse entendimento da SJDS de levar as demandas para o conselho é positiva; existe uma transparência grande nesse momento. O CEAS sabe a linha que se quer percorrer. Secretário está pautando o que acredita: com momento de discussão, explanação; divergência, mas capacidade de visualizar a conjunta, não é o ideal. O que estamos vivenciando é o possível que pode se fazer na prática (E. 19).

O possível apresentado é a substituição de amplos esforços que poderiam ser aplicados ao SUAS para a Rede Parceria Social, que, contraditoriamente, pode vir a ser uma importante parceira na condução da política de assistência no estado, principalmente pela situação financeira deficitária e condução política e econômica do Rio Grande do Sul. Esforços estes que, em curto período de tempo, exigiram dos

conselheiros uma agilidade na avaliação dos projetos sociais que compunham a nova modalidade apresentada, havendo, no momento, questionamento das suas reais atribuições no conselho pela ampla dedicação de tempo a essa tarefa que ultrapassava as reuniões.

Como forma de ampliar essa discussão, realizada também por diversas autoras da área (CORREIA, 2002; DAGNINO, 2002; GOHN, 2003, etc.) que verificam a grande e necessária disponibilidade de tempo e de recursos materiais e humanos para a execução do cargo de conselheiro nestas estruturas, questionou-se junto aos entrevistados quanto às diferenças de condições de participação de representantes da sociedade civil e do Estado.

Concernentemente ao pagamento para o exercício destes cargos, a maioria aponta que não deveria haver uma remuneração extra, principalmente pela questão político-partidária que poderia interferir no processo de eleição das entidades:

Não. Senão vira o que acontece no conselho tutelar: são cargos políticos e profissão. Há um distanciamento da política. Se pago, poderia estar comprometido com partido. Mas ajuda de custo sim. Se viajar pelo CEAS; Secretaria deve pagar... e aqui não tem (E. 17).

Ou ainda: “(...) tem que haver o pagamento das despesas, outra remuneração não, senão vira que nem conselho tutelar, vira uma guerra política” (E. 9), como também “(...) na hora que é remunerado, muita gente quer pelo recurso e não pela função. O governo deveria garantir recursos de deslocamento das entidades” (E. 22).

É salientada a continuidade da garantia dos recursos de deslocamento e ajuda de custo dos conselheiros quando em atividades pelo CEAS, incluindo os deslocamentos da sociedade civil, mas remuneração pelo trabalho executado não. No entanto, não deve ser descartada, pois a “remuneração para conselheiros precisa ser discutida, pensada”, de modo que se verifica que os conselheiros extrapolam “(..) um papel que é do conselho e não (...) [tem] pagamento para auxiliar projetos e representar enquanto conselheiro em diversos espaços” (E. 20).

Outra forma que poderia auxiliar no controle social, dedicando maior carga horária para trabalhos no CEAS pelos conselheiros foi argumentada por um dos entrevistados, abordando que “não precisaria ser garantida a remuneração; e sim ser cedida pessoa de secretaria [SJDS] para se dedicar ao trabalho no conselho” (E. 13), como no caso dos Conselhos da Criança e do Adolescente (CEDICA), que recebem. Embora em parte isso já ocorra, pois a secretária executiva exerce cargo de confiança no CEAS/RS. Evidenciando assim a questão complexa dos conselheiros estatais, pois se não for modificada a forma de ingresso, “(...) vai sempre continuar a indicação daquele que tem tempo, incapaz de outra coisa, para ir representar o CEAS” (E. 13) pela desconsideração e falta de responsabilização com essa instância.

Essas considerações acerca do controle social e a composição paritária efetivamente democrática, em síntese, implicam em um conjunto de conselheiros capacitados a exercerem suas funções de maneira realmente democrática. E, conseqüentemente, efetivar um controle social democrático de qualidade no importante espaço deliberativo destinado a este fim, de forma paritária, democrática e representativa da sociedade.

Por conseguinte, é importante a ampliação dos canais e possibilidades de acesso dos representantes dos usuários à política para serem realmente garantidos seus interesses, como, também, o melhor preparo dessas representatividades para serem identificados os distintos projetos políticos que as orientam.

5.3 Os Processos Deliberativos e de Representatividade no CEAS

Os conselhos de políticas sociais diferenciam-se pelo caráter deliberativo, portanto, decisório das demandas político-administrativas e temáticas sociais oriundas do órgão gestor, como também as originadas de proposições e reflexões dos seus conselheiros. O CEAS/RS é envolto nesses diversos interesses sociais por constituir um espaço político de controle social e, nessa perspectiva, serão analisadas as

possíveis implicações nas formas de deliberação e de participação manifestada por seus conselheiros de modo a elucidar como esse controle se processa.

Dos vinte e dois depoimentos sobre essa dimensão, somente um julga não haver processos de articulação política interna entre os conselheiros, apontando-os apenas nas eleições para a composição do conselho. Mas como foram observadas, nas reuniões plenárias, poucas articulações vão ao encontro de uma expressiva ação fiscalizadora de controle social, embora "(...) às vezes benéficas ao Conselho; mas nem sempre do que é positivo à política" (E. 20).

Neste sentido, afirma um dos entrevistados, "(...) em várias questões, ficam bem claros os interesses pessoais e os de entidade ou órgão que representa. Eram realizadas reuniões anteriores de grupos à plenária ou organização prévia, por interesses próprios, [nestas ocasiões o] pacote vem pronto, como a Lei da Solidariedade" (E. 2). Esse "pacote" referido pelo entrevistado diz respeito à nova modalidade deliberada, naquele período do ano, de organização "Rede de Parceria Social" da referida lei, e julga que se não houvesse as articulações anteriores "não teria passado no CEAS" (E. 2), ou seja, não teria sido homologada esta alteração da lei.

Questiona-se, deste modo, o caráter deliberativo democrático do conselho que preconiza o processo de controle social, pois 95,5% dos entrevistados acreditam que o CEAS "(..) é mais conselheiro/consultivo, deliberativo é muito pouco" (E. 6), pois todas as demandas seriam trabalhadas "muito rápido, então não dá tempo de mudar, deveria! Já vêm os pacotes muito prontos!" (E.06). Assim afirma que este seria "(...) autoritário [e que] a democracia é conseguida "(...) no grito, goela abaixo"! [pois a] essa área PAS é no grito, é tudo ao contrário" (E. 6) da democracia deliberativa representativa conquistada com os conselhos.

Concorda-se que durante o período de observação, o CEAS/RS desempenhava um caráter mais consultivo com relação aos programas, políticas e propostas da política pública, de modo que deliberava principalmente acerca de projetos sociais da

Cartilha do PAIPS, não discutindo de modo qualificado o critério de partilha de recursos estatais a serem distribuídos aos municípios.

O entrevistado “2” manifestou que houve a cooptação de algumas entidades prestadoras de serviços assistenciais que compunham o CEAS para integrarem as entidades “âncora” dos projetos da Rede de Parceria Social, pois a articulação para tanto realizada, como o mesmo referenda “(...) foi feita na época de férias” (E. 2), sem o conhecimento de grande parte dos conselheiros que até mesmo representavam as entidades. E foi identificado por outros que “(...) a pressão do governo foi grande” (E. 22) para as entidades aderirem a esta modalidade.

Também, foi dito, por vários entrevistados, que **“a sociedade civil está muito desarticulada”, não compondo essas discussões.** Característica ausente de um padrão de relações sociais, identificado claramente nas observações das reuniões, onde poucas vezes citou-se a existência do Fórum da Sociedade Civil, muito menos que o mesmo deveria compor essa articulação. Relatou-se a não-mobilização anterior de manifestarem-se contra a deliberação dessa proposta de governo que compõe dúbios interesses não discutidos no espaço do CEAS.

Assim, quando há a discussão ente os não-governamentais, normalmente não há a articulação para uma direção, conforme observado nas plenárias e nas falas dos entrevistados: “(...) a gente discute, mas cada um vota conforme entende, a discussão mobiliza, mas não está garantindo um nó!” (E. 3), nó decisório de controle social democrático para esta ou aquela deliberação. Embora percebido por um entrevistado que “(...) o CEAS nesse sentido avançou” (E. 22), pois há “(...) disputas de espaço, poder, no próprio CEAS”, de modo que “(...) estão mais visíveis, crescendo”, no entanto, concorda-se com o mesmo que “(...) tem que avançar a organização” (E. 22), neste sentido, por meio de planejamento e agenda de deliberações, como aponta Correia (2002) destacando necessidades e lacunas nas esferas conselhistas.

Percebeu-se nas plenárias, assim como muitos entrevistados relataram, que “(...) as relações construídas no CEAS pela sociedade civil não são as mesmas do Fórum (...), pois foram feitas com o governo!” (E. 2) para fins de aprovação da nova modalidade em rede da referida lei. Essa nova configuração de articulação foi analisada como fruto de interesses correlatos entre algumas entidades prestadoras de serviço, grupos empresariais e o governo no período. Um entrevistado afirma que “(...) na Lei de Solidariedade, entidades âncoras envolvidas no projeto de modalidade em Rede haviam se organizado para mandar projetos [ao conselho para se incluírem] antes da alteração ter sido feita pelo CEAS” (E. 3), a convite do governo estatal, já tendo estabelecido inclusive empresas financiadoras desses projetos por meio de sua isenção fiscal.

Além da inscrição de entidades anteriormente à aprovação desta Rede Parceria, outras ainda enviaram projetos que foram apreciados após o limite do prazo de inscrição citado, conforme observação de plenárias em novembro de 2007. Nesta oportunidade houve uma discussão entre os conselheiros e a Mesa Diretora sobre essa aspiração do prazo, mas a matéria foi conduzida pela presidência à aceitação dos projetos para a deliberação do CEAS/RS.

Identifica-se, portanto, a busca de “conveniências” de entidades representantes da sociedade civil no CEAS/RS, aproveitando a condição de seus representantes conselheiros, a realizar articulações obscuras paralelas ao órgão para determinadas deliberações. Entretanto, as referências ao Fórum de Entidades da Sociedade Civil, instância importante de articulação da sociedade civil, que poderia ter função mais ativa e exercer um efetivo controle social em prol de uma política qualificada aos usuários, foram negadas por um dos conselheiros entrevistados:

Aquele fórum não é nada, só ideológico, por isso que está vazio. Muitas coisas para fazer, muito discurso e pouca prática. O discurso é vazio se a prática não for realizada. **O Fórum é um poder paralelo, ficam fiscalizando o Conselho, tudo que faz e que deixa de fazer:** então que façam representar sua entidade no CEAS. Não tenho paciência para repassar as demandas do CEAS para o Fórum (E. 2).

Essa percepção evidencia ausência de melhores relacionamentos entre as entidades em prol dos usuários, quando também os próprios conselheiros não compreendem realmente sua função de serem representantes de um segmento, devendo, portanto, atuarem junto às bases que os elegeram. Contraditoriamente, outros conselheiros o afirmam como espaço de articulação, mas de modo segmentado, pois dizem que “(...) existem alianças através dos Fóruns da Sociedade Civil” (E. 5), mas por interesses de cada “bloco de entidades”. Foi exemplificado com a articulação das “entidades católicas” que, para continuar a representatividade no segmento, realizaram “alianças” nas eleições (E. 5).

Em contraponto, os representantes estatais articulavam-se, debatendo sobre as eleições, pois conforme a fala de um conselheiro “(...) os governamentais me perguntaram se queria assim a Mesa Diretora” (E. 18), exercendo a articulação que lhe é de direito. Contudo, afirmam que é necessária maior “organização” (E. 18) da sociedade civil, assim como procedem, para defender os interesses que julgam pertinentes.

No entanto, a articulação das representatividades que é realizada, como destaca um entrevistado, “(...) não é feita em plenária. É feita em outros momentos por telefone” (E. 14), normalmente pela mesa diretora, pois no andamento dos trabalhos desta “(...) o que passa muitas vezes tu não fica nem sabendo (...) a Mesa Diretora veta encaminhamentos do SJDS” (E. 14). Ressaltam-se, assim, formas de manipulação das demandas do CEAS pela condução do que será abordado ou não nas plenárias, mesmo que seja necessária uma triagem prévia em função das inúmeras atribuições do conselho.

Outro entrevistado referenda a manipulação citada em relação à mesa diretora, identificando quais os temas importantes que deveriam constar na pauta da quinzena “(...) a presidente passa a discussão de temas para a próxima reunião, depois (...) não são feitas” (E. 18). A discussão versa, assim, conforme observado em diversas reuniões plenárias, por temas burocráticos e tangenciais à política de assistência

social, não aprofundadas as emergentes temáticas. Por diversos momentos, **adiaram-se debates importantes em função de “temas mais urgentes” levantados pela mesa diretora, deste modo, as deliberações não eram realizadas com a propriedade adequada a cada temática.**

Concorda-se com a função integrativa da participação apontada por Mill (citado em Gohn 2003, p.23), de que o principal “papel dos representantes eleitos deveria ser o de debatedor (...)” para, posteriormente, ocuparem o de legisladores ou apreciadores das demandas. Não se desconsidera, pois, o caráter deliberativo necessário aos conselhos gestores, mas elucida-se a necessidade de debate e discussão acerca das demandas a serem apreciadas e deliberadas.

Em muitas entrevistas, foi comentado que, na condução da presidência, “(...) percebe-se disputa de poder; de espaço, não sei se é de demonstração pessoal, de poder ou de ganhar alguma coisa (...)” (E. 18), o que vem a caracterizar a instância contraditória, permeada de correlação de forças em virtude da partilha de poderes desta com o Estado.

No entanto, interesses particulares, financeiros e político-partidários são próprios às instâncias políticas e vêm a interferir nos processos sociais representativos. Ressalta-se que a representação autoritária da presidência descaracteriza-se de uma participação social de **“representação como relação de confiança”**, onde deveria ter o representante a avaliação racional e com juízo das ações para o bem-comum (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000).

Um grupo de conselheiros percebe com mais clareza e compreensão os processos políticos dentro do conselho, facilitando o processo de articulação na direção de um controle social, como observou-se nas plenárias e abordou um dos entrevistados:

Vejo que os conselheiros têm se colocado de forma bastante clara nos seus posicionamentos, expressam concordâncias e discordâncias. Falta

planejamento anterior; pela própria dinâmica de trabalho dos Conselheiros nas entidades; poderia ser melhor do que é. Assumem dívidas importantes em suas instituições: cargo não remunerado: dificuldades de liberar além das plenárias para as comissões, fica essas em descoberto (E. 19).

Todavia, questões como as condições de disponibilidade de tempo, bem como de experiências ausentes de exercício prévio do controle social emperram as articulações necessárias da maioria para a compreensão das demandas trazidas pela mesa e órgão gestor ao CEAS. Mas quando os conselheiros foram questionados sobre seu próprio envolvimento em articulações políticas, a maioria afirma que participara de alianças para defender seus interesses, principalmente nas eleições, dizendo "(...) a gente faz, é natural, [e que] se fez coalizões para ser eleita a Mesa Diretora" (E. 2).

Assinalada pelos conselheiros, acredita-se que a aliança "(...) que deu mais polêmica foi a da Rede de Parceria Social [disseram que] "tem que ser aprovada, o Secretário mandou" (E. 12). A articulação do segmento governamental, até certo ponto, pode ser considerada de "cooptação" com as representatividades estatais. Mesmo que houvesse simpatia pela proposta de alteração da metodologia proposta da Lei de Solidariedade, afirmou um representante que houve "(...) a pressão governamental, o Secretário chamou pela primeira vez para apresentar seus projetos [na oportunidade enfatiza] Vocês são do governo"! (E. 6).

Salienta-se, assim, a coerção realizada pelo secretário da SJDS aos representantes estatais de modo a aprovar um projeto – alteração da Lei de Solidariedade - apoiado pelo governo que o nomeou. Portanto, pendendo o controle social democrático ao interesse das classes dominantes.

Nesta mesma situação foram identificadas coalizões "(...) quando algumas instituições não estiveram de acordo (...) teve correlação de forças por discordarem de projeto em rede por duas instituições, por não entendimento da política pública" (E. 5). O que leva a julgar que houve manipulação, pois cabe ao Estado a responsabilidade de assumir a implantação e o desenvolvimento das ações da política de assistência social. E de alguma forma estão sendo transferidas as responsabilidades de planejamento,

execução e monitoramento dos projetos de assistência social para entidades da sociedade civil.

Algumas dessas entidades que compõem o CEAS serão financiadas com um montante considerável de recursos financeiros oriundos de isenção fiscal de empresas, para vir a coordenar a execução das ações em entidades pequenas, que atendam às demandas de seus projetos “âncoras” em todo o Estado. Discussão plausível foi levantada por um pequeno grupo de conselheiros, exercitando timidamente o controle social na perspectiva das classes subalternas: se seria apenas mais uma forma de transferência de responsabilidades para recebimentos de vantagens ou uma séria parceria público-privada, dessa forma, aumentando a eficácia das ações.

Porém, o processo de discussão foi cortado, reduzido, manejado e destacado pela presidência devido à “necessária urgência” das ações por exigências governamentais “inadiáveis”. Percebeu-se, então, o conselho mais uma vez como “caixa de ressonância do governo” (RAICHELIS, 1998, p.197), sendo utilizado clientelisticamente para referendar ações sem debates prévios e qualificados, sendo exercido o controle social tanto conservador quanto consensualista nessa deliberação.

Os processos decisórios salientados pelos entrevistados, destacados de maneira quase igualitária por incidência foram: a argumentação, a negociação e a cooptação dos conselheiros em relação às deliberações a serem tomadas. Alguns percebem apenas a argumentação, dizendo que são estabelecidas “(...) votações normais. Vence a maioria, se delibera e argumenta” (E. 11). Contudo, verificou-se, nas observações, como afirma um conselheiro: “há sim ‘argumentação; negociação’” e que há algum espaço para argumentar, “(...) mas, no final, se encaminha para as negociações, ‘cooptações’, uma indução; como no Programa Rede Parceria; [e] nas Eleições da Mesa Diretora...” (E. 12). E, nessa mesma perspectiva, destaca-se que a “(...) grande maioria dos processos e projetos são negociados por telefonemas” (E. 10) com entidades sociais de modo a serem avaliadas a aprovação e inclusão na referida Lei de Solidariedade.

Um dos principais fatores observados e ressaltados por alguns conselheiros, que perpetua essa forma de manipulação nos processos decisórios, é que há, por parte dos conselheiros, o “(...) desconhecimento ou o não-entendimento [dos assuntos deliberados], e se vota com pessoa que compreende a matéria” (E. 2). Na há, portanto, nesse processo de “ritual atropelado” a *racionalidade substancial* que, conforme Battini (1981), condiz com a capacidade de conhecimentos, inteligência e de construção de inter-relações entre os conselheiros e tampouco a *racionalidade funcional*, que articula princípios [que deveriam ser da política, esses normatizados em lei, como LOAS] com os objetivos do conjunto das representatividades presentes em virtude do controle social democrático. No caso, o princípio do controle social democrático, que permite a correlação de forças, pendeu para os objetivos de “desresponsabilização” estatal com esse projeto.

O apresentado “momento das opções⁸⁶” (BATTINI,1981), desse modo, reduz-se pela forma “atropelada” de apreciação e não debate da matéria, restringindo conseqüentemente o momento de definições das alternativas, das propostas que orientariam as ações, como a proposta de adiamento de deliberação sobre a matéria em função de um maior período para debate a apreciação da mesma.

Por sua vez, “outras pessoas têm perfil mais indutivo e conhecem. Outros têm opinião própria”, mas “dependendo da forma que são colocadas/apresentadas como ‘certo ou errado’ (...) a presidente pode ser persuasiva nas decisões” (E. 2), e principalmente pela sua capacidade argumentativa, por estar imbuída das temáticas que são trabalhadas pode se reduzir à manipulação ou condução dessas ações. De modo que, conforme os entrevistados, “(...) a presidente diz a matéria, diz que quer rápido, pra já, pra ontem, pois o sistema é de produção (...) Quando tem sugestão, é literalmente ignorada; e todos aprovam sem a discussão” (E. 3). Esta forma de condução reduz as atribuições do CEAS/RS ao “cumprimento de tarefa” (E. 3) administrativa e à não-atribuição política de controle social.

⁸⁶ Citado no terceiro capítulo.

Entretanto, conforme relatou um entrevistado, “(...) no início a presidência era mais neutra, [naquele período] em alguns momentos ela toma partido” (E. 13), pois outros entrevistados afirmam que o CEAS estaria “atrelado ao governo” (E. 17) por esta presidência. Mas acredita-se, como pensa o entrevistado, que “a presidente (...) faz acordar; faz participar; ela organiza, faz funcionar” (E. 17) as atribuições destinadas ao órgão, diferentemente de gestões anteriormente pesquisadas do CEAS/RS. E, contraditoriamente, os conselheiros passam a executar a função “(...) sem crítica, (...) [mas] por outro lado a estrutura anda, e deste modo não se pode mais realizar uma ‘fiscalização alienada’ por parte dos conselheiros” (E. 17), pois, como muitas vezes foi observado, “(...) ela cobra a participação, o comprometimento [destes]. O CEAS ganhou com ela” (E. 17), segundo verificou-se, pois muitos não compreendiam nem o papel fiscalizador e propositivo de um conselho gestor.

Compreende-se, assim, a participação social representativa da maioria dos conselheiros como em processo de formação no CEAS/RS, o que dificulta o processo de controle social democrático, ao mesmo tempo em que o fortalece com os pequenos avanços de organização e estruturação interna das atribuições de um conselho.

Destaca-se à presidência, no entanto, “(...) problemas de aliança dela com o secretário” (E. 17) da Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social, no que tange à condução das deliberações do CEAS para o governo eleito. Muitas vezes evidenciadas na forma de argumentação e negociações das demandas abordadas nas reuniões. Essa forma de argumentação pode freqüentemente ser denominada cooptação, porque comumente observou-se que foi apresentado “(...) algo pronto; vem imposto, sem muita... (discussão). Justamente por não ter muita preparação (dos conselheiros) (E. 9). Destarte, afirmou o mesmo que com essa dinâmica o conselheiro “(...) não consegue formar uma idéia. [pois] não [se] cria uma argumentação sem material para estudar. Sem material impresso! Aí o que acontece: aprova. Por exemplo: Projeto Rede Parceria é servido pronto” (E. 9).

Após apresentação em plenária anterior pelo secretário (SJDS), foram abordadas apenas as características positivas da implantação da nova modalidade Rede de Parceria pela presidência em sua defesa, utilizando para manipular os participantes os mecanismos que abarcam os processos decisórios citados por Stederot (2005): controle da atenção, o codificado, o da emoção, o da motivação, o controle do ambiente e o da economia do processamento da informação (descritos no capítulo 2, item 2.1) de modo a promover o controle social consensualista, homogenizante por muitos dos conselheiros não terem passado por processos de capacitação que lhes oportunizasse um conhecimento mais aprofundado sobre a política de assistência social.

Somadas à carência de informações prévias sobre os assuntos que seriam tratados, como referenda Colin e Fawler (1999), e à formação pessoal deficiente nesta área específica de conhecimentos, salienta-se que para romper esse ciclo é **indispensável ao conselheiro, logo na concorrência do cargo, estar capacitado e comprometido com a política de assistência, de modo a compreender a correlação de forças políticas que se estabelece**. E mesmo com uma qualificada assessoria de materiais e de comunicação interna, a preparação anterior é fundamental para um processo de controle social capacitado que busque outras alternativas, pois para a representatividade nas reuniões:

(...) têm que ter os argumentos prontos. Não é instância de estar pensando junto. Tem que já saber o que quer falar para defender; flexibilizar. Ninguém vai ali discutir; a partir dali tentar entrar com argumentação para posterior negociação: consensos. Dependendo do tema já teria que estar captado por interesse das instituições, [pois na maioria, previamente] já ouviu cooptação/articulação (...) (E. 14).

A instância do CEAS, portanto, não deve ser local inicial de mobilização para articulação de temáticas e demandas, e sim local para serem negociadas e debatidas com a finalidade de consenso ou aprovação quando da votação deliberativa. Mas, como observado, grande parte dos conselheiros não está suficientemente apropriada da maioria das matérias, que são debatidas. A dinâmica

que se estabelece é de condução e de “cumprimento de tarefas” burocráticas, como referido pelos entrevistados anteriormente.

Essa dinâmica “atropelada” do CEAS foi denominada de “ritual” que “(...) prejudica o controle social democrático [visto que] (...) não há discussão”, e que ainda está se “(...) fazendo muito pouco controle social” (E. 9), pois, como observado e demarcado por outro entrevistado, “(...) fica muito aberto, no discurso” (E. 16) o controle, não focado com profundidade nas deliberações. Desse modo foram discutidas as atribuições do conselho e se seu processo de controle social teria algum prejuízo com relação à burocracia dificultadora presente no Estado brasileiro.

Praticamente, todos os entrevistados julgaram que os processos burocráticos “(...) prejudicam o andamento dos trabalhos dos conselheiros” (E. 12), pois, “(...) em função da hierarquia” (E. 12) que chegam as matérias à mesa diretora. E essa “(...) que tem outros “desenhos”, não repassa as matérias aos conselheiros” (E. 12). Pode a burocracia, assim, ser utilizada como mecanismo de manipulação, de direção das demandas a serem deliberadas quando não questionadas pelos conselheiros, à mesa diretora, as pautas a serem trabalhadas nas plenárias e comissões.

Outro entrevistado refere que, no CEAS, “não tem como [ser realizado um controle social efetivo, diferentemente do conservador], é burocrático. Tudo que entra sai sem discussão: interesse político vem e não (se) qualifica o que é preciso” (E. 7), ressalta ainda que a burocracia traria prejuízos às atribuições do CEAS “(...) em virtude do próprio sistema de organização. (...) Até tentam, mas de uma forma de outra não existe o controle” (E. 22), relata a conselheira que, ainda afirma, “(...) há dificuldade burocrática de conseguir a senha do Programa Bolsa Família a qual sou incumbida de fiscalizar. O próprio DAS deveria dar a senha” (E. 22), o que dificulta e atrasa o trabalho dos conselheiros, e conseqüentemente, o processo de controle social democrático fiscalizador e propositivo.

Nessa perspectiva, o entrevistado “12” referendou que “(...) o papel do CEAS é mais do que funcionamento; pode ser mais que isso...”, ressaltando a ordinário cumprimento de atividades burocráticas a ele destinado. Contudo aponta que melhorou muito comparado ao passado, e acredita que no CEAS “(...) todos os processos são burocráticos”. E que, portanto, “(...) poderia ser mais aberto”, pois compreende “instituições muito formais (ofícios, etc.), [um] processo muito moroso que prejudica o controle social” (E. 2), porque as ações demoram tempo para serem executadas, e “quando é deliberado algo (...) não se fica sabendo” (E. 18).

Estas dificuldades burocráticas que prejudicam o controle social foram enfaticamente ressaltadas por um conselheiro:

Nossa, se há! Ela atrapalha em tudo, em qualquer esfera de vida: entrave, nada funciona. Estamos tendo avanços, mas incipientes. Muitos processos burocráticos que dificultam o nosso papel; solicitação de informações a SJDS: essa tem que solicitar para Secretaria da Fazenda, essa autorizar. Perdem-se questões importantes da própria política. Dificulta muito. (E. 20)

No entanto, afirma um entrevistado, que são necessários certos cuidados burocráticos em função do cumprimento das atividades que lhe são imbuídas, relatando o comprometimento imprescindível a esse órgão: “(...) é um mal necessário” (E. 8). Destaca-se, assim, o papel fiscalizador do conselho que necessita dos mecanismos burocráticos para referendar suas deliberações.

Assim, apenas 9% dos entrevistados acreditam que a burocracia não traz prejuízo, e sim que “(...) deveria ser melhor utilizada para o controle social” (E. 9; 14). E, portanto, não acreditam “(...) que o problema seja a burocracia” (E. 9; E.14), mas que o CEAS deva “(...) ter estrutura para ser parcimonioso, organizado e efetivo” (E. 14).

Percebe-se, contudo, a “superficialidade que são tratados os assuntos, não sei se com intencionalidade” (E. 21), como questiona um conselheiro, mas ao que tudo indica **há o “ritual de atropelo” intencional de demandas de suma relevância para**

a política que são tratadas com descaso. Em virtude, também, do pouco tempo disponível à reunião comparado ao volume de assuntos tratados, como ainda da forma por vezes “precária, iniciante”, e demorada com que são discutidos os assuntos. Sugere o conselheiro que:

(...) no caso de programas para a Comissão de Políticas, deveria ser uma coisa estudada; é muito sério. Isso não acontece! Parece que falta seriedade, temos votado projetos sem ver as conseqüências. Acho que é de concepção, de como funciona. CEAS teria que se posicionar e aprofundar os assuntos, ver todos os lados e não ficar votando sem conhecimento de causa, e não serem “levadas” pessoas a votar (E. 21).

A questão da forma do debate e aprofundamento dos assuntos e demandas tratadas no CEAS é primordial, como foi refletido junto aos conselheiros durante o processo de observação assídua das plenárias e reuniões de comissão de trabalho do conselho. E como abordado, houve capacitações no ano anterior, como também existe o espaço do Fórum da Sociedade Civil com esta finalidade, **mas as atribuições do órgão a profissionais que não trabalham diretamente na área, juntamente com o fluxo e a exigência de constantes estudos, demandam um espaço paralelo de capacitações contínuas.**

Houve, assim, uma articulação destes para sugerirem no momento das plenárias fossem abordadas temáticas relevantes afeitas à política de assistência social, no entanto pouco fomentada pela presidência. Ignorada essa sugestão, mesmo que tenha sido elogiada a iniciativa pela presidente, os conselheiros optaram, posteriormente, **por designar o primeiro momento das reuniões das comissões para estudos coletivos de matérias pertinentes.** A primeira observação identificou uma tímida mobilização para tanto, de modo que não havia uma assessoria, organização prévia, planejamento ou coordenação definida para realização da atividade. Espera-se que essa dinâmica se firme no processo do CEAS/RS de modo a capacitá-los para o exercício de um controle menos alienado da política de assistência social.

Visando à qualificação do controle social do conselho na perspectiva das classes subalternas, foi questionado junto a seus membros se o CEAS deveria compor com

outras atribuições ou encaminhamentos diferenciados para o controle social efetivo. A maioria dos entrevistados considera que as atribuições que lhe são incumbidas estão de acordo com seu papel, mas que “(...) por falta de estrutura deixa de fazer a sua competência. Não tem condições, meios para fazer” (E. 08).

Os **meios e condições levantadas dizem respeito, principalmente, à qualificação dos representantes:** “a capacitação!! Tem que se explicar o que se está encaminhando!! Ter esclarecimento dos documentos que estão sendo enviados: não há uma comissão técnica que distingam assuntos e suas repercussões!!” (E. 05). Essa **comissão que faria um debate e ou uma nota das demandas julga-se pertinente**, de modo que se faz “(...) necessário fazer uma interpretação, explicar, fazer parecer técnico” (E. 05) sobre os assuntos, muitas vezes complexos, que permeiam o CEAS. Foi dada como exemplo e sugestão, também considerada tarefa imprescindível, à “(...) comissão de política ver previamente a temática” e debater com o pleno, para assim os conselheiros levarem “a sério para votar” as deliberações (E. 05).

Outro conselheiro nessa perspectiva salienta a preocupação como acompanhamento das deliberações tomadas no Conselho:

Na realidade, o conselho não está exercendo o papel do controle. Aprovamos o recurso e não olhamos se está sendo realmente aplicado. Estamos errando, estamos trabalhando com o dinheiro do povo e não estamos fazendo o controle, por isso que existem falcatruas! Não sei nada garantido no CEAS, pois não temos controle (E. 13).

Esse desconhecimento da efetividade de aplicação dos recursos foi identificado quando não se verificaram, no CEAS, solicitações de materiais avaliativos que embasassem uma análise dos projetos, programas ou parcerias que haviam sido aprovadas pelo órgão, como também na ausência de questionamentos durante suas reuniões. Foi evidenciado, ainda, que a discussão principal para a implantação e controle do SUAS não estaria sendo realizada, de modo que o controle social está:

(...) “muito amarrado”; a discussão mais importante não está sendo feita; somente PAIPS⁸⁷ não é política de Estado; faz parte. Estamos muito na superficialidade. Deveríamos fazer as discussões do SUAS, nos municípios de base; é a mais importante!(...) (E. 14).

Observou-se que, durante o período de pesquisa no CEAS, a maior parte das reuniões plenárias destinava-se à avaliação, discussão e posterior deliberação dos projetos sociais encaminhados à Lei de Solidariedade por meio do Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social (PAIPS). E como eram realizadas em um período de tarde, as discussões da política pública estatal (SUAS), que deveria ser a principal preocupação e, portanto, ser objeto importante de fiscalização e proposição dos conselheiros não se realizava da forma adequada.

Confirma-se, deste modo, a deficiência de controle social democrático quando os aspectos essenciais relativos à política de assistência social pública não eram trabalhados – na época, o SUAS e sua implantação, embora posteriormente houvesse a dedicação da maioria de seus representantes à organização da VII Conferência Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul. Em que pese o fato de a organização da maior parte do evento ter sido realizada pela secretaria executiva, que conduziu de forma inteligente os poucos recursos destinados à sua execução.

Contraditoriamente, o PAIPS e a nova modalidade de Rede Parceria Social da Lei de Solidariedade destinam recursos indispensáveis a instituições que desenvolvem projetos sociais na área, o que de certo modo está substituindo as ações estatais na ótica de um Estado mínimo, pela deficiência de recursos estatais destinados à implantação do SUAS. Embora legalmente constituído, compõe a esfera pública estatal por meio de legitimadas parcerias com a sociedade, no entanto a continuidade das ações e os volumosos recursos quando destinados, bem como as ações objetivadas aos usuários, não eram devidamente avaliados em suas reuniões e conselhos extras elaborados para tanto, como relataram em plenária alguns grupos de conselheiros.

⁸⁷ Programa de Apoio e Inclusão à Projetos Sociais no Estado do Rio Grande do Sul, que compreende juntamente com a Modalidade Rede Parceria Social os programas da Lei de Solidariedade.

Afirma, nesta perspectiva, um entrevistado: “(...) não houve o controle dos projetos do PAIPS. O Conselho deve pensar este controle. Quem faz isso?” (E. 13). Essa discussão foi a mais latente no período do estudo, pois os conselheiros compreendiam que deveria ter pessoas “(...) do DAS para assessorar, não o conselho” (E. 13), de modo que eram muitos projetos a serem fiscalizados.

No entanto, fica-se em dúvida se seria, neste caso, “(...) necessária uma equipe técnica de fora do CEAS, com respaldo e confiança para executar esse controle social. Tipo uma assessoria” (E. 13), mas compreende-se como imprescindível o monitoramento e avaliação dessas ações pela SJDS/DAS, de modo que ao CEAS coubesse a aprovação, a fiscalização dos relatórios e das denúncias pertinentes acerca desses projetos.

Outra sugestão com relação à assessoria técnica geral foi alçada: de haver “(...) pessoas cedidas exclusivamente para isso, como no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e dos Adolescentes – CEDICA (...)” (E. 13), mas a estrutura dos conselhos setoriais não compreende essas atribuições dos conselheiros. Concorde-se, porém, que poderia “(...) ser vista esta questão” (E. 13), pois considera-se pertinente o trabalho remunerado de funcionários de secretarias para trabalhar efetivamente com o controle social nos conselhos, principalmente no CEAS/RS. Ressalta-se, portanto, a relevância de estudos de caráter eminentemente reflexivos sobre a temática a fim de qualificar o controle social de perspectiva democrática nessas estruturas.

No entanto, há uma maciça compreensão dos entrevistados de que, durante os processos efetivos de controle social, “(...) a presidente corta as discussões mais interessantes. Tudo que ela não domina ela corta!” (E. 06), e que “(...) é agressiva na hora de falar” (E. 16). De modo que há “(...) sempre alguma coisa [que queira manipular e, portanto, não permite a discussão] (...) discussão frágil, com pouco embasamento para isso! Exclui quem poderia auxiliar” (E. 06).

Essa percepção dos conselheiros também foi observada em algumas reuniões. Em poucos momentos, foi verificado que o “corte” das questões levantadas se dava para que não houvesse uma extensão de discussões, que não se adequavam à dinâmica necessária. Havia também certa inadequação na forma como as demandas eram apresentadas pelos conselheiros, pautadas ainda em frágeis debates e argumentações acerca da política e, nesses momentos, estes eram “cortados”, mas a metodologia adotada de mudança de foco e de necessária objetividade em curto espaço de tempo utilizada pela presidência não era a mais adequada, como apontou grande parte dos entrevistados.

Entretanto, há pouco movimento dos representantes em resistirem à condução das reuniões e contribuírem com pautas e esclarecimentos durante o processo, em virtude de certo “status” (GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 1981) adquirido pela presidência por estar realmente envolvida com as demandas do conselho. Juntamente com uma direção que acelera as deliberações – ditas necessárias nas plenárias observadas pela presidente – em função das inúmeras competências do órgão, mas que vem a se caracterizar como autoritária quando não possibilita “relacionalmente” contribuições e questionamentos dos conselheiros pela “compreensão” de que de antemão deveriam estar cientes e articulados às demandas.

Nesse sentido, um entrevistado (E. 12) compreende que o efetivo controle social “(...) depende de quem preside o CEAS”, pois atualmente “(...) as demandas são passadas de forma distorcida para os conselheiros”. De modo que se “(...) o presidente não o faz” não é identificada “outra forma” de serem repassadas. No entanto acredita-se que os conselheiros devam estar cientes das demandas, tanto quanto a mesa diretora para ser aprofundado o controle. Mas para isso “(...) os conselheiros teriam que ter mais cobrança, mais fiscalização (...)”, somente assim “(...) as coisas iam ser aprofundadas, se cobrassem. Só a presidente faz, têm que ser vistos os interesses. Conselheiros têm como saberem, mas estão acomodados” (E. 12).

Concorda-se com o apontado, mesmo considerando a dificuldade de disponibilidade de grande parte deles por acumularem mais esta função. Um dos conselheiros entrevistados salientou a não compreensão das atribuições de gestão e planejamento quando da organização da VII Conferência Estadual de Assistência Social pelo conselho, dizendo enfaticamente que o CEAS não deveria ter mais atribuições, e:

Muito pelo contrário: já tem atribuições demais; conselho aconselha, não é para fazer e executar as coisas. A Conferência deveria ser executada pelas Secretaria/DAS, e CEAS [somente deveria] estar presente para solucionar pequenos problemas. E não ao contrário (E. 11).

Contudo, consta, em sua Lei de Criação e Regimento Interno, essa atribuição, e por desconhecimento dessas e de sua função, um conselheiro vem a criticar o DAS quando apóia o evento de modo ampliado e não o executa totalmente. Acredita-se, porém, que foi confundida também a execução com a destinação dos recursos necessários à efetivação pelo DAS, que por questões políticas e “financeiras” atrasou e restringiu o planejamento da VII Conferência Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul.

Contraditoriamente, entende-se que a questão de atrelamento dos conselhos à secretaria de Estado, que por eles deve ser fiscalizado, em função de estrutura e recursos, vem a confundir o espaço que deveria ser destinado ao controle social. Nessa perspectiva, ocorre um “vício de origem” dessas estruturas, pois podem ser boicotados seus recursos, orçamentos e documentos em função de serem cedidos profissionais e materiais para sua própria fiscalização e, possivelmente, repreensão. Pode-se, assim, estar presentes interesses diversos nessas estruturas que são pouco conhecidas e compreendidas em seu papel fiscalizador e propositivo das políticas sociais, até mesmo pelos seus próprios agentes participantes.

Entende-se, por sua vez, que, se não houvesse recursos humanos capacitados cedidos pelo Departamento de Assistência Social, a realização da referida conferência seria comprometida, conforme afirmou um conselheiro: “(...) se não tivesse o DAS não

estaria acontecendo a conferência” (E. 18). Contraditoriamente, quando há o encaminhamento de “(...) atribuições do CEAS para o DAS, mostra a incompetência do próprio conselho” (E. 18) em coordenar e executar suas atribuições.

Ocorre que:

Muitas ações do CEAS o DAS está executando. Passa a falta de capacidade para executar. Falta discutir mais a política para avançar. Necessário promover espaço na mídia. Avançar! Necessário levantar questionamento para implantar adequadamente a Política de Recursos Humanos da Assistência; dar visibilidade na imprensa: definir prioridades, criar um espaço. A SJDS usa muito o CEAS, e se não for importante para o governo, não divulgam (E. 18).

Os interesses políticos governamentais presentes no conselho são elucidados pelos próprios conselheiros, que suscitam a divulgação, articulação e projeção ampliada das demandas do Sistema Único de Assistência Social aos meios de comunicação para estabelecerem-se parcerias efetivas ao processo de controle social. Nesse sentido, como aponta um conselheiro, ele deve “(...) fazer mesmo suas atribuições” (E. 21) quando questionado se eram necessários outros encaminhamentos ou atribuições ao CEAS/RS para efetivar o controle social democrático.

Entende-se, todavia, que uma das principais dificuldades ocasionadas pela desinformação, desconhecimento e não-compreensão dos processos políticos e de interesses dentre os processos decisórios é a falta de “proposição” dos conselheiros às temáticas abordadas. Nesse sentido é necessária a evolução das exaustivas demandas de cumprimento de tarefa de “(...) pacotes pesados para patamar de participação e construção de processos” (E. 20) capacitados dos conselheiros desse controle social.

Os processos capacitados de controle social democrático só serão efetivados se houver uma participação qualificada dos conselheiros. Assim, de modo a promover a reflexão individual dos atores para o controle social, questionou-se junto aos entrevistados sobre a atuação que desempenham no CEAS. Não houve

diferença significativa sobre o julgamento da eficácia de participação, portanto a concepção dada pelos entrevistados dividiu-se parcialmente entre “participação não-eficaz”; “participação eficaz” e “parcialmente”, normalmente, atrelada à última o pouco tempo disponível para a dedicação à sua atribuição.

Importantes reflexões pessoais foram realizadas por meio das entrevistas de modo a promover uma auto-avaliação pelos membros do CEAS, o que referenda a perspectiva interventiva da pesquisa. Poderiam estes qualificar a atuação para o controle social se seguissem suas próprias observações, mas nem todos os impedimentos ao controle social qualificado cabe-lhes a responsabilidade, principalmente, no que tange à rubrica orçamentária destinada ao funcionamento do órgão.

Desse modo, aponta um conselheiro da sociedade civil que representava o CEAS em diversas comissões que sua participação “(...) poderia melhorar se eu me envolvesse mais no assunto; se tivesse disponibilidade horária remunerada para tanto” (E. 1). Diferentemente dos representantes governamentais, funcionários públicos ou “cargos de confiança” governamentais, se não trabalham em entidades, têm poucos recursos advindos dos segmentos que os auxiliam para executar suas funções.

Outro conselheiro aborda também a falta de disponibilidade como um impedimento, além da carência de compreensão da política e avalia que “deveria ter mais tempo para [se] dedicar à leitura, à discussão. Deveria ter mais, mas eu não sou assistente social (...), faço muita coisa”, afirma também que a política de assistência que executa em sua prática “(...) não é dessa política pública com normas, e sim a inclusão, vulneráveis ou não” (E. 5), justificando-se, assim, a dificuldade de conhecimentos aprimorados sobre as leis e regulamentos a serem apreciados enquanto conselheiro.

Compreende-se, como anteriormente abordado, que não é necessário ser assistente social para conhecer, trabalhar e ter amplo conhecimento da política de

assistência social, e que principalmente os saberes necessários aos conselheiros inicialmente se dá pelos processos participativos e fiscalizadores de resgate de documentos, normativas e avaliações anteriores da política (ver capítulo 3, item 3.2, e 3.3). Essas ações, no entanto, não foram realizadas pela maioria dos conselheiros entrevistados, fruto de todo um processo de ingresso falho “(...) de toda uma estrutura que precisa ser mudada” (E. 13).

“A dinâmica do conselho é acelerada” (E. 19) e concorda-se com o entrevistado de que “(...) a pessoa tem que se sentir minimamente preparada com experiências anteriores para auxiliar (...) [pois] (...) chegar meio do zero e ter que aprender o “*b a ba*” é difícil, principalmente porque os conselheiros todos tem atividades” (E. 19) que restringem as atenções ao CEAS. A complexidade da tarefa foi evidenciada pelo mesmo entrevistado, e ainda ressaltada a importância do processo de controle social de uma política pública em nível estadual: “Muito complicado essa agenda de reuniões importantes que o grupo está atribuído” (E. 19), além mesmo pela falta de “qualificação” da maioria dos conselheiros para assumirem essa atividade.

As participações deliberativas nesse espaço exigem “conhecimentos e habilidades complexas” como apresenta os entrevistados, nesse sentido, que Gohn (2000, p.92) salienta como indispensável aos representantes “(...) entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas [e]; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração” estatal.

Embora concorde-se que são indispensáveis capacitações sistemáticas, somente estas, quando do ingresso nos conselhos, não se constituem no único fator necessário a uma qualificação e atuação dos conselheiros a um efetivo controle social. A respeito, é afirmado que:

No exercício de uma representatividade efetiva, estão imbricados limites e possibilidades tanto pessoais, como profissionais e institucionais. Sob o ângulo do indivíduo, encontra-se a própria capacidade de interagir com os outros, compreender o seu papel e levar adiante as discussões. Quanto ao aspecto profissional, remete-se ao poder que o conselheiro possui na

instituição para representá-la e tomar decisões. O ponto de vista institucional, no entanto, está relacionado ao compromisso que a própria instituição assume (MILLER, 2001, p. 122).

À representatividade efetiva ao controle social democrático almejado compreende limites de várias ordens à atuação dos sujeitos para a função de conselheiros. Caracterizam-se, assim, os limites *personais*, entre outros, como concepções individuais acerca da temática e a forma de posicionamento pessoal ao grupo dos conselheiros (de relacionamento, de argumentação, de “coragem” de exposição).

Os limites *profissionais* podem se caracterizar pela não-atuação dos membros na área, e também por não buscarem - não terem oportunidade - de qualificação/capacitação anterior à sua indicação. E os *institucionais*, pelo tempo disponível associado a esta função na entidade de origem, como também pelo receio de contrariar os gestores hierárquicos que lhes indicaram, normalmente representatividades governamentais que detêm “cargos de confiança”.

Realizada a reflexão sobre sua participação no CEAS, um entrevistado comenta:

Eu poderia fazer mais, faço parte de todo o ranço da acomodação. Me foi negada [a palavra] uma ou duas vezes e parei. Mas nunca cheguei ao fim para lutar por alguma coisa, para exercer o direito! Brigo (...) muito internamente na minha instituição para o atendimento... (E. 16)

A fala evidencia assim a intimidação dos conselheiros em exercerem ativamente o controle social – limites pessoais – quando o entrevistado, ao tentar argumentar sobre alguma temática de modo a buscar direitos sociais aos usuários, foi-lhe negada a palavra em função do ritmo das plenárias e condução da presidência. Pode ser caracterizada essa forma de participação no conselho, portanto, a partir das observações como “**representação em processo**”, pois é aquela que compreende a correlação de forças e as diferentes perspectivas de controle social, mas pouco se dedica a enfrentá-las por questões pessoais.

Outro entrevistado acredita que sua atuação é eficaz ao controle social democrático quando procura “(...) esclarecer as dívidas existentes, colocar questões de acordo, [pois é dito que faz] um movimento de participação, [e que] a reflexão acontece (para o grupo), mesmo que não seja levada em consideração” (E. 22). Salienta-se, portanto, positivo os processos de resistência desse entrevistado no direcionamento das plenárias por meio de argumentos reflexivos ao pleno reunido.

Diante das “não-considerações das intervenções argumentativas”, alguns conselheiros julgam que não participam ativamente, e que “(...) não conseguem contribuir porque ‘a maioria é fechada [e que] o pessoal se nega. Minha experiência não é aproveitada [são rejeitadas as opiniões], e ainda [comenta que essa é] barrada pela presidência” (E. 6). Foi observado que também “(...) falta espaço” (E. 3) para as representatividades enquanto “**representação política propriamente dita**”, que compreende com conhecimento da política e de suas contradições tanto político-partidárias como de articulação, seja sua ou dos demais segmentos representados, em razão do modo como são conduzidas as plenárias pela presidência.

A entrevistada julga que é realizada normalmente “(...) uma luta para ser ouvida! No sentido de buscar” (E. 3) a reflexão dos colegas para compreenderem essa condução e discutirem as questões mais relevantes da política de assistência social. Ou, como citam outros, de modo a driblar essa rejeição a inserção no Conselho “acaba sendo estratégica (...) de suporte (...) subsídio às decisões do CEAS” (E. 2). Mas apontam que o Conselho “(...) é restrito, engessado a um processo econômico” do tempo. Contraditoriamente esse entrevistado julga que o CEAS, “(...) pelas poucas horas [que se reúne] é atuante” (E. 11), e acredita-se que pelo extenso volume de responsabilidades cumpre com adequação administrativa a maioria delas.

Verificou-se pelo conjunto “homogêneo” dos conselheiros, porém, por observação de grande parte das reuniões, um “(..) esforço grande de ir e participar, de estar presente” (E. 7), pelo menos no que concerne à **representação burocrática ou conformada** – pela condição “de estar” representante. Alguns com mais, mas a

maioria com pouco conhecimento da política, acompanhando apenas de forma presencial e ou voltada aos prazos e atividades às temáticas por desconhecimento da dinâmica do processo. Observou-se que procuram, mesmo timidamente, qualificarem-se no processo.

Portanto há alguma “participação interessada”, que não briga “em causa própria”, que ressalta os papéis designados no CEAS: “(...) cabe à presidente gerir o CEAS, cabe [ao conselheiro] a função de ser um dos agentes do controle social, com responsabilidade e conhecimento” (E. 8). Seria interessante, entretanto, que todos pudessem ter os esclarecimentos necessários para que o controle social atendesse às classes subalternas, mesmo com a inerente correlação de forças e interesses que permeiam as instâncias políticas democrático-deliberativas dos conselhos, como ambigüidade do terceiro setor, “desresponsabilização” estatal e fragmentação dos segmentos sociais excluídos.

Novamente foi abordado pelos entrevistados o desejo da indispensável assessoria aos conselheiros, principalmente no que tange às “questões administrativo-financeiras necessárias” (E. 14), como **“a instalação de câmaras técnicas ou assessorias especiais para os representantes da sociedade civil”** (DAGNINO, 2002, p. 285). Outros, no entanto, por iniciativa própria, buscam a qualificação do órgão por meio de alternativas novas, oriundas de importantes experiências anteriores, muitas vezes, barradas por questões não explicitadas, como abordou o conselheiro que enviou sua sugestão para a possível qualificação interna do CEAS:

(...) um formato de um *site* para diminuir a distância e o poder de informações. Entrou em um ouvido e saiu pelo outro [da presidência]. Ativa minha participação, mas pouca. Pouco tempo; pouca motivação por forma de condução desestimuladora do CEAS: pauta fixa. A presidente diz o que quer e vai embora! Não há discussão! Fala o que está querendo, julga mais importante, e sai para compromissos (E. 9).

Durante a entrevista, salientou-se a desmotivação desse entrevistado pelas ações restritivas da presidência. Contraditoriamente, por falta de articulação e disponibilidade dos demais conselheiros, a mesa diretora foi reeleita nesta gestão,

durante o processo final de estudo, apenas com uma pequena mudança de diretoria. Evidencia-se que há movimentos de apropriação da política e das deliberações a serem efetuadas, mas esbarram no comprometimento individual de cada membro do conselho.

Um entrevistado afirma que, no “(..) controle social, se fecha os olhos para muita coisa” (E. 12), de modo a tentar realizar uma ação para os usuários, mesmo que pequena. Outra conselheira ressalta que é “(...) comprometida com a política, com a população, mas não suficientemente comprometida” (E. 17), pois não seria “alienada”, mas que precisaria de mais dedicação a cumprir sua função.

Porém, salienta um entrevistado que ainda há o desconhecimento do que efetivamente seria o controle social a ser executado no CEAS, pois diz que “(..) não está claro o que é o controle. É “ao natural” no CEAS: Na aprovação de projetos, mas dentro da própria política deveria ser qualificado” (E. 18), querendo dizer, melhor explicitadas as atribuições e em que matérias os conselheiros deveriam se dedicar para proporem ou questionarem em razão dos usuários da assistência. Ressalta-se novamente necessária a assessoria, apoio aos conselheiros, durante as plenárias e comissões, de modo a não serem cooptados ao controle social consensualista.

Embora a maioria das participações apresente carências, há entrevistados que sentem “(..) glória por ter conseguido articulação do CEAS com municípios”, de terem “qualificado a documentação no CEAS” (E. 10) para auxiliar as pesquisas e análises. Ou ainda um conselheiro julga que sua inserção é “totalmente eficaz”, e que a não-compreensão de sua atuação pelo conjunto dos conselheiros lhe provoca certa “(...) raiva, pois as pessoas não entendem o que se está fazendo” (E. 20) para o CEAS, mesmo quando abordado sobre aspectos a serem melhorados. **Deve-se no processo, entretanto, ser compreendidas as intencionalidades de cada ação permeada de interesses distintos de cada conselheiro, tanto institucionais como governamentais ou pessoais.**

Um conselheiro (E. 15) que julga auxiliar no controle social referenda que sua participação ainda poderia ser mais ativa, pois, em virtude de se inserir em outros espaços, “(...) há ausência nas comissões, mas as viagens (FONACEAS, CIB, MDS) são importantes”, pois há “permanente capacitação” nestes eventos que retornam aos conselheiros quando socializado nas plenárias. Aponta, além disso, que as “brigas” que tem “comprado” são bastante importantes entre sociedade civil e governo. Acompanha “o que está acontecendo nos municípios, Estado, ou Federação para fortalecer o controle social” (E. 15) e está envolvido e socializa ao CEAS quando possível.

Essas atitudes deste entrevistado são muito relevantes para a compreensão da dinâmica de controle social em todos os níveis da política. No entanto, foi observado nas plenárias, por vezes, que as formas rápidas e confusas que eram realizadas dificultavam aos conselheiros iniciantes o entendimento da matéria que se socializava. Necessita-se, pois, de uma **revisão da abordagem informativa para assim os conselheiros compreenderem e posteriormente refletirem sobre a temática e poderem construir suas próprias conclusões, proposições ou encaminhamentos.**

Contudo, acredita-se que a dinâmica de participação e dos processos deliberativos do conselho e dos seus membros assemelha-se à cultura política pouco participativa brasileira, mesmo com as tentativas dos conselheiros em comparecerem à reunião, como aborda um entrevistado, refletindo sobre a efetividade de sua atuação:

Acho que eu tento que seja, mas não sei se vai fazer alguma diferença. Tento ser bem imparcial; fazer uma análise de cada assunto. Mas acho que às vezes somos levados (manipulados) a votar, infelizmente ainda faço parte. Reprodução da cultura, [pois]: mesmo que o CEAS colocasse o material para consulta à disposição muito não leriam, é uma questão de cultura. Minha Idéia de capacitação seria de Eventos de forma eventual, noção vigente de capacitação. Se tu não te capacitas, não te compromete. Tu já indo lá é um favor!! (E. 21)

No intuito de explicitar o não-envolvimento pelo que não lhes é genuíno, este conselheiro aborda a cultura política histórica (capítulo 2.) do não envolvimento nas temáticas obrigatórias, quando não há diretamente o benefício da dedicação. O controle social democrático do CEAS, como abordado, é impedido por questões de

condução, estrutura e desconhecimento dos temas a serem tratados de modo que a representatividade dos conselheiros é direcionada para interesses da mesa diretora. Foi sugerido em sua fala, contudo, uma importante forma continuada de capacitação para os conselheiros.

Na percepção de Raquel Raichelis (1998), pode-se entender, *a instância de conselho em processo de democratização* e, portanto “como possibilidade de ampliação da participação popular nas decisões políticas, e não estado de democracia” (1998, p.184, grifo nosso), pelos entraves e possibilidades que abarca. Cabendo compreender que os conselhos deliberativos são, exclusivamente, **uma forma [das várias neste estudo citadas] de gerenciamento mais adequada e moderna por propiciar espaços de decisão na política, não se constituindo na “salvação” dos males das políticas sociais** (RAICHELIS, 1998). Abrangendo, portanto, avanços e retrocessos em cada gestão, permeada de processos de interesses envoltos em uma totalidade articulada, historicamente, constituída e contraditoriamente relacionada.

Entende-se, portanto, que “os conselhos não podem ser vistos como substitutos da democracia representativa nem como braços auxiliares do executivo, nem como substitutos da participação popular em geral” (GOHN, 2003, p.94). E esta última deve manter os processos de mobilização social paralelamente para também fiscalizar as ações dos conselhos, em todos os níveis. Essa importante fiscalização externa da sociedade acerca da execução dos CEAS não ocorre, conforme destacado, por 100% dos entrevistados, é realizado apenas pelos conselhos municipais quando em conferências Estaduais, que como observado na plenária presenciada pela pesquisadora, não tratou desta questão atribuindo-lhe a relevância necessária.

Naturalmente, não se observam mudanças imediatas na realidade com a implantação dos conselhos, uma vez que seus resultados serão perceptíveis somente ao longo do tempo, “a partir do seu concreto desempenho dentro da sociedade, onde serão verificadas as modificações ocorridas, as suas vitórias e suas derrotas” (COLIN; FAWLER, 1999, p. 67). Caracterizam-se, pois, por processos de democracia que, no

entanto, deveriam ser baseados em metas e indicadores de qualidade de controle social democrático a serem executados nesses espaços.

Essas metas, baseadas na PNAS e no SUAS, deveriam ser estudadas para a melhor condução das políticas aos usuários. Assim, a capacitação contínua citada poderia ser uma importante “arma cívica” (DEMO, 1996) contra a manipulação. No entanto, a dedicação dos conselheiros à apropriação da temática e articulações políticas deveria ser intensa para a obtenção de resultados positivos em virtude de uma representação política propriamente dita de todos seus membros, que possibilitasse o controle social efetivo. De modo que com a participação social fortalecida os processos decisórios seriam mais qualificados, envolvendo dinâmicas mais descentralizadas de discussão, apreciação, fiscalização e proposição de políticas, programas, leis, normativas e projetos, quando devidamente apropriados, assessorados e articulados internamente.

Possivelmente, seriam inclusas discussões mais pertinentes à Política de Assistência Social no Rio Grande do Sul, como uma imprescindível pesquisa acerca de um “mapa geossocial” das entidades e ações na área de assistência social em todo o estado, de modo a promover, conjuntamente com o DAS, o monitoramento necessário para a qualidade e efetividade dos serviços da área no estado. Esse poderia fundamentar requerimentos por possibilitar melhores embasamentos às articulações intersetoriais pelo caráter transversal da política (SPOSATI, 2004) e nas três esferas de governo, como pouco se verificou durante o período de observações, que serão analisadas a seguir.

5.4 Articulação e Publicização do Controle Social pelo CEAS/RS

A gestão do CEAS/RS compreende-se democrático-participativa deliberativa, neste sentido, o perfil de representatividade dos conselheiros e funcionários entrevistados vem a interferir no processo democrático deliberativo. A partir dessa

ótica, vê-se a participação como um processo social, de modo a elevar a confiança nas capacidades individuais e que contribui para a articulação política quando gerido para este fim (SOUZA, 1987). Entretanto, o espaço político de correlação de forças de um conselho setorial compreende interesses diversos entre as representatividades, o que implica em “estrangulamento” ou “liberação” de suas atribuições (DAGNINO, 2002) de acordo com cada intencionalidade somada ao movimento de articulação dos órgãos gestores.

A disponibilidade de recursos orçamentários para a realização das atribuições do CEAS compreende, assim, a relevância social ou certo descaso a esta instância pelo órgão gestor que repassa uma quantia acordada, considerando que não há legislação que embase o devido procedimento sustentado em critérios para um pleno funcionamento do conselho. O CEAS é estruturalmente situado no âmbito das dependências da Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social, “atrelado” ao Departamento de Assistência Social por utilizar funcionários cedidos do mesmo, como também materiais de apoio e de escritório.

A estrutura de atrelamento ao órgão gestor, como abordado, ressalta-se como uma importante **contradição do funcionamento dos conselhos de controle social, pois utilizam-se das dependências do próprio órgão da política que é implicado diretamente pelas resoluções oriundas de fiscalização e proposições**. Por um lado, pode facilitar os encaminhamentos técnico-administrativos prendendo-se aos conhecimentos das mútuas dinâmicas internas dos órgãos; por outro, possibilita serem manipulados de acordo com os interesses vigentes e, ainda, facilitar ou dificultar o repasse de recursos financeiros, de suas atividades, articulações e ou publicização.

Embora seja obrigatória uma rubrica orçamentária destinada ao CEAS/RS, conforme sua lei de criação, acredita-se que os conselhos gestores deveriam ser atrelados a instituições com capacidade financeira e de atribuições para fiscalizar os órgãos gestores. Suscitou-se, então, a possibilidade de estes espaços democrático-participativos serem integrados – de alguma forma inovadora – ao Ministério Público, pois também cabe a este efetivar o controle social em prol da população. Ou ainda

agências reguladoras compostas de cargos de profissionais concursados e qualificados.

A respeito, verificou-se, durante o período da pesquisa, segundo um entrevistado, que “(...) atualmente se consegue bem mais recursos humanos e materiais para o CEAS, [e este] deu um salto qualitativo [como o seu] Espaço físico” (E. 4), pois houve uma pequena reforma no local que auxiliou os trabalhos, o que reflete os avanços acerca de sua história. E que “(...) o governo está auxiliando com verbas, material para conferências e viagens. Tem rubrica específica para o CEAS no DAS” (E. 4). Embora todos os outros apontem a necessidade de melhoria na estrutura de apoio e financeira ao conselho, pois:

Restringe muito as ações do CEAS: há falta de recursos para outras publicações; falta de recursos para funcionários e estagiários encaminharem algumas questões dos CMAS (usuários não têm como assessorar pessoalmente. Não existe um profissional especialista como funcionário para atender os CMAS; Principalmente técnicos da Equipe Técnica [do DAS] para assessorar essas questões. A Secretária Executiva está Sobrecarregada, assoberbada (E. 11).

Dessa forma constata-se como um importante impeditivo ao controle social a pouca estrutura material, humana e financeira da secretaria executiva, pois “causa problemas, [no entanto, como também observado] eles se desdobram para atuar, mas está faltando um quadro de suporte, a estrutura é muito pequena. Precisa [de uma] Estrutura, com certeza!” (E. 6), que possibilite mecanismos para a fiscalização atribuída. Nessa perspectiva, outro entrevistado aponta que são:

Deficientes ainda em Recursos Humanos [embora em termos] materiais melhorou esse ano, mas ainda são insuficientes. Mas financeiros escassos; diárias (adiantamentos para não servidor) não se pode dizer que faltou. Tem faltado [recursos] à comunicação, publicidade, condição especialmente nesse governo (...) não há recurso para *site*, expedir correspondências (E. 15).

Há assim uma ausência de recursos suficientes para uma necessária publicização das informações, que diz respeito à construção de “novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do estado, que dinamizam a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes

dominadas” (RAICHELIS, 2000, p. 63). Apenas é dirigido para o público em geral o *Jornal Comunicando*, que informa algumas das deliberações e temas tratados no conselho, seminários ou afins. Mas como um conselheiro avalia, concorda-se que este “(...) deveria promover uma articulação maior (...), não só com informações do Ministério do Desenvolvimento Social” (E. 5).

Esse jornal não se constitui em um instrumento ou meio articulador ou de comunicação interna efetivo e contínuo entre os usuários, população e demais conselhos, e sim informativo. Não havia recursos tanto materiais como humanos para serem expedidos mais de dois informativos anualmente. Embora distribuído em ampla tiragem, destinada aos conselhos municipais de assistência social do estado.

A página disponível ao CEAS, no *site* da SJDS, deve compreender uma sistematização predeterminada pela respectiva secretaria de governo, vindo a implicar na forma e nos conteúdos a serem publicizados, bem como na ausência de criação de mecanismos políticos de articulação com os conselhos municipais. Embora contraditoriamente se constituísse em recurso imprescindível para a divulgação de documentos, pesquisas e normativas a serem seguidas pelos mesmos e solicitadas pela esfera nacional conselhistas.

É necessário, portanto, a partir das observações e entrevistas, um “maior orçamento para o CEAS desenvolver ações (...)”, como também “(...) **recursos humanos e financeiros, e um suporte maior para a secretaria executiva**” (E. 19). Concorda-se que é importante o fortalecimento dessa secretaria executiva, com pessoal capacitado e recursos destinados “(...) para agregar outras atribuições vinculadas aos CMAS, para uma maior vinculação (...)”, por estar incumbido de promover a articulação destes com as instâncias nacional e municipais.

Ressalta-se que, além da cobrança institucional dos conselheiros à estrutura interna que compõem e à SJDS/DAS, é apontada a “falta de tempo dos próprios conselheiros” para serem realizadas as articulações necessárias, bem como salientado que é indispensável ao CEAS “ter quadro bem forte financeiramente independente para

ter capacitações no interior” (E. 18). Essa fala remete à necessária articulação do CEAS com os conselhos municipais, que fica prejudicada em função do não-planejamento adequado de recursos e ações de visitas políticas aos municípios ou regiões do estado.

Contraditoriamente, tomou-se conhecimento de que, no ano de 2006, haveria uma verba destinada a estas capacitações que não foi utilizada, devolvida assim para a União. Salienta-se, então, a indagação do entrevistado “18” de que “(...) talvez, os recursos devessem ser melhor utilizados(...)” pelos conselheiros. Neste sentido, propõe-se a organização, conjuntamente pelos conselheiros, da **”previsão orçamentária para custear as despesas do CEAS”** (E. 18), de modo que haja uma mobilização para efetivar as ações previstas, como também a utilização adequada dos “poucos recursos” que são destinados ao CEAS, o que implica em metas e objetividades para o exercício do controle social democrático.

Outros entrevistados também comentaram em relação aos gastos que são pouco planejados, “(...) nós vemos muitas coisas, acompanhamos (...) Como custeios para participação no FONACEAS (Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Assistência Social) e não para as Conferências Municipais” (E. 12). Debateu um entrevistado a própria escolha de prioridades do conselho, pois havia recursos para acompanhar eventos de repercussões nacionais sem, antes mesmo, qualificar minimamente o controle social internamente por meio das importantes assessorias dos conselheiros estatais aos municípios.

Seguido esse panorama de recursos, questionou-se a visão dos entrevistados em relação ao apoio do Estado (DAS) para com o processo de controle social do órgão. Evidenciou-se que 14 deles (68,8%) acreditam que, em muitos momentos, o Estado, ao mesmo tempo em que colabora, também, restringe o processo de controle social:

Quando DAS percebe que é possível qualificar, se posicionar colaborativamente, age e avança, mas faz parte do processo o retrocesso.

Acho que deveria estar melhor, mas o governo que está aí eleito restringe; e senão [ficar a atual diretoria mediadora, esta] vai ser substituído por um deles. A política do DAS, estruturada mesmo que precariamente, com a atual diretoria funciona (E. 17).

Salientado, assim, mediações e colaborações estratégicas do departamento para lidar com as questões políticas, como aborda o entrevistado “2”, mesmo apontando suas críticas:

Poderia ter mais opiniões: dependendo não se manifesta nas reuniões (DAS). Pode ser estratégia, (...) faz a relação: chama o CEAS, faz uma mediação. DAS não toma às vezes do governo; tenta lutar pelo SUAS; existem formas e formas; sem enfrentamento direto: dá importância para a colaboração estratégica (E. 2).

Revelou-se nas observações que, pelo cargo político que representa esse gestor, assim como percebeu um conselheiro, “(...) depende do interesse do próprio governo, quando tem a possibilidade de colaborar, vem a defender interesses políticos e não da PAS” (E. 10), pois o secretário de justiça e desenvolvimento social “(...) segura a informação. Ele define, está de dono da política” (E. 9). Afirma um entrevistado insatisfeito com a forma de apreciação dos critérios de partilhas dos recursos disponíveis aos municípios do estado, dizendo que este “(...) entregou folha pronta com distribuição (...) ele chamou [os representantes governamentais] para validar a partilha dos recursos, só para carimbar!!! Não houve nenhuma discussão” (E. 9) com relação à apreciação da partilha.

Demonstra-se, portanto, que o DAS é uma estrutura política que envolve questões financeiras e institucionais, de interesses distintos, muitas vezes tendo que colaborar com a perspectiva governamental adotada pelo estado, de modo a seguir os preceitos do controle social conservador.

Nesse sentido, outros poucos entrevistados (18,1%) compreendem apenas como restritiva a participação do Estado via representatividades no conselho, indagando que o “(...)discurso é colaborativo, mas a demanda e as propostas são restritivas” (E. 3). Esses processos colaborativos e restritivos foram evidenciados nas

observações realizadas, contudo salientam-se as limitações financeiras e institucionais de um órgão gestor político que compõe o Estado mínimo na atualidade, além dos diferentes interesses governamentais “privatistas” atuais à política de assistência social no estado que se confirma pela modalidade Rede Parceria Social.

A articulação política do conselho para ser efetivada, além da imperativa capacidade de recursos destinados para esta função, compreende as formas de representatividades dos conselheiros com suas bases e segmentos. Entretanto, ocorre que as pessoas indicadas (quase a totalidade a representarem sua entidade no conselho) pouco compreendem seu papel de representar sua entidade, vindo a se afastar ainda mais quando questionado a socialização com o segmento que representa no conselho (secretarias e instituições do estado; ou sociedade civil, que se divide ainda nas representatividades das entidades prestadoras de serviço, profissionais da área e usuários da política).

Compreende-se que é imprescindível a necessidade de articulação e mediações entre o conselheiro e segmento para essas representações serem efetivas. Esta mediação pode ser entendida, na concepção de Hegel (1987), como responsável pela articulação dinâmica processual entre as partes na sua ação recíproca com o todo, considerando que cada parte se constitui em uma totalidade parcial, também complexa (PONTES, 2002), contendo todos seus interesses e concepções acerca do controle social.

Considera-se que o entendimento dessa mediação qualificada dos conselheiros é fruto de um processo, de múltiplas passagens, de moventes articulações multilaterais e complexas (PONTES, 2002). Logo, é imperativo aos conselheiros estarem imbuídos de capacidades para serem desvendadas as complexidades de interesses e serem promovidas as articulações necessárias com os segmentos representados, de modo a aturem comprometidos com suas representatividades.

Fica evidenciada, assim, a pouca ou inexistente, na maioria dos casos, articulação dos representantes com suas entidades ou ainda segmentos que representam, pois, considerando apenas os dezenove conselheiros entrevistados, doze destes não debatem anteriormente as pautas do CEAS com sua instituição ou base representada, compreendendo 63,1%.

O debate prévio não seria realizado, porque “(...) ninguém pergunta nada, ninguém quer saber de nada” (E. 13). É presente também a não-cultura de participação e compreensão da entidade à estrutura conselhistas e suas reais atribuições, como aponta um conselheiro: “(...) minha instituição não tem história de entender a importância dos conselhos.” (E. 17). Ou ainda, é dito que “(...) ela não pede retorno, [porque] ninguém tem tempo de ler, as atribuições são muitas; as atividades são muitas” (E. 6).

Outros 21% dizem que somente quando são relevantes as pautas são debatidas com as entidades de origem. E apenas três (15,8%) dos representantes apontaram como procedimento contínuo o debate das pautas anteriores à plenária na entidade: “Sim, é dinâmica interna de funcionamento: desenvolvimento humano; basicamente profissionais assistentes sociais; em reuniões semanais com pauta” (E. 20), percebida, deste modo, a compreensão da importância de representatividade nos conselhos pela categoria profissional que fomentou o controle social por meio dessas estruturas.

Esses dados remetem assim a questionar **os interesses ou desinteresse das instituições em indicar representantes a compor e efetivar as atribuições do CEAS.**

Ao serem abordados se as discussões nas instituições acerca da política de assistência social seriam apresentadas ao CEAS, a maioria dos entrevistados (55,5%) não encaminha assuntos para serem trabalhados: aguardam as pautas vindas da mesa diretora, pois as instituições “não se interessam” (E. 11). E mesmo quando levam, afirma um representante, “(...) apenas comunico; contribuo, mas me ouvem. Se for

alguma coisa nacional, internacional” (E. 8). Ou ainda, como outro aponta “(...) faço o retorno, mas falta a discussão anterior. Às vezes se faz por telefone, e-mail, pessoalmente, tudo! Falo minha opinião” (E. 3).

A falta de diálogo dos temas trazidos pelas representatividades das entidades durante as plenárias comprova também a fraca discussão observada durante as reuniões do conselho. Relacionadas, assim, na perspectiva da totalidade, com a cultura política de pouca participação originária de um país escravocrata, de lógica colonial, ainda muito presente no contexto atual (MAIA, 2002).

Há de se ressaltar a existência de movimentos de articulação por “(...) questões discutidas anteriormente” (E. 19) e repassadas ao CEAS em forma de “(..) expressão oral, relatos” (E. 22), compreendendo a fala de 36,8% dos conselheiros. Outros apontam que divulgam em meios eletrônicos as deliberações para fomentar com suas bases as demandas a serem levadas à discussão no CEAS. Embora pouco evidenciado quando das observações às reuniões plenárias. Outros 15,2% dos conselheiros apontam que às vezes repassam ao CEAS as discussões das instituições.

Em concernência ao citado, quando questionados sobre a divulgação das deliberações do CEAS aos seus segmentos e demais usuários, é comentado por onze (57,8%) dos conselheiros que socializam as informações com suas bases, evidenciada a importância atribuída à sua representatividade: “(...) sempre passo as informações primordiais: reuniões gerais pontuais: direto com presidente [da instituição]; questão que envolve a política de assistência social do conselho. Para todas as direções vou descentralizando” (E. 19).

A compreensão da representatividade e articulação necessária é salientada com o conselheiro que auxilia os CMAS e socializa para todo o “(...) estado, com informativo, repasso o material das capacitações, não fica nada preso comigo” (E. 9). É evidenciado, a partir do anteriormente apresentado, que é realizado o repasse das deliberações e informações da política à entidade, mas os processos de articulação com o segmento que representa não são intensos, pois são “geralmente para a

diretoria, em função de dar retorno, por indicação” (E. 22). Há muita dificuldade quanto a 21% dos conselheiros de socializarem as demandas e deliberações com sua entidade, pois afirmam que só “(...) se forem muito importantes ao segmento socializo por e-mail, reuniões, como dá” (E. 8). E outros 15,7% pouco avançam nas discussões com suas instituições representadas, assim afirma um representante governamental que diz que há:

(...) dificuldade de passar; fica tudo para mim, as pessoas não estão interessadas. Para a secretaria (...) não interessa, a coisa antiga do assistencialismo resolveria o problema. Passa como política assistencialista, dificuldade de fazer entender, fazer reunião e falar sobre a PAS. Eu não consigo, pois ninguém quer saber (E. 18).

Salienta-se assim que a perspectiva *stricto sensu* de histórica compreensão da política de assistência social ainda perpetua-se no CEAS, tanto pelas entidades da sociedade civil como nos órgãos estatais que indicam suas representatividades, podendo estes seguirem os preceitos históricos arraigados ou aprofundarem-se nas políticas legitimadas de acordo com suas capacidades e com a dinâmica de suas disponibilidades.

Afirma Gohn (2000, p. 91) que para o efetivo controle social “(...) um representante que atua em um conselho deve ter vínculos permanentes com a comunidade que o elegeu” a ser legítima essa representatividade. Os representantes do CEAS não mantêm esse fluxo constante de comunicação e articulação das entidades/instituições com as bases e segmentos representadas, portanto o controle social democrático é prejudicado.

Os poderes decisórios que deveriam ser compartilhados com os devidos segmentos representados também não são repartidos. Leva-se, assim, a considerar que **a falta de articulação com as bases não torna o CEAS representativo da sociedade, por não aprofundamento das temáticas por seus conselheiros, vindo a ser dominado por um grupo de atores que assumem esse poder de forma centralizada**, pois não foi repartido e, portanto, mais fácil de ser manipulável.

Muito embora a questão da representatividade remeta às dificuldades e limites encontrados nestes espaços relacionados a seus objetivos e falta de estrutura, podendo se caracterizar como instituído burocraticamente o conselho, como aponta Lapassade (1987).

Neste sentido, Raichelis (1998) defende que **a ausência de diretrizes gerais norteadoras, que deveriam orientar a escolha dos representantes** tanto governamentais quanto da sociedade civil, traz prejuízo aos conselhos e à efetividade do controle social para a classe subalterna, mesmo a partir das deliberações acordadas por seu colegiado de caráter paritário.

De modo que se estabelece uma polarização entre a atuação institucional e a mobilização social de muitos movimentos sociais de pressão à garantia de direitos sociais de grupos dominantes. Dificultada, ainda, pela cultura política patrimonialista de grupos específicos que fazem o “uso privado da coisa pública, que se expressa na apropriação privada dos bens públicos, na corrupção e no clientelismo” (PAZ, 2006, p. 119). O que não possibilita, portanto, a compreensão da participação política necessária a esses espaços quando são corrompidos e ou manipulados para legitimarem conveniências ou vantagens.

Os próprios conselheiros salientam essas observações “(..) vejo que a participação deveria ser mais atuante, estamos muito distante do que deveria, [embora] os mecanismos existam” (E. 18). Deste modo, o poder fica “(...) centralizado na mão de algumas pessoas por falta de informação/capacitação” (E. 09), e o controle social “(...) implica em conhecer a política, os pontos críticos da SJDS (...), onde deveriam ser aplicados os recursos (...)” (E. 09). Também salienta a necessidade de “mapa” das vulnerabilidades sociais do Estado a serem destinadas as ações, “(...) senão, são distribuídos recursos para quem não precisa efetivamente(...)” (E. 09) e, provavelmente, por acordos político-partidários entre as prefeituras e o governo estatal por uso patrimonialista.

Desvendam-se, assim, os principais limites ao processo de fiscalização e deliberação do CEAS/RS, pois a principal atribuição de controle social do órgão deveria envolver a:

todos os segmentos para a fiscalização da estruturação do projeto, se está sendo realizado em nível burocratizado, e monitorar ações de projetos: O Conselho é soberano, tem autonomia, mas deixa a desejar (...) Isto não acontece como deveria. Liberam a verba [Projetos PAIPS], ninguém vai atrás para fiscalizar, monitorar. Retorno não tem. Câmara técnica não vai [monitorar] pelo que sei; não se pedem relatórios; extremamente importante uma equipe técnica para ver [fiscalizar] se tudo o que está sendo aprovado no Conselho está sendo feito (E. 13).

Como verificado nas observações, "(...) está a desejar o papel do controle social [democrático], pois principalmente na assistência social há falta de participação e de pessoas para assessoria. Começou tudo muito bonito, e agora está lá embaixo. Os secretários (de governo) detêm o poder (...) Os gestores deveriam ser da área" (E. 07). Essa última colocação, se politicamente e tecnicamente qualificados o fosse, poderia vir a incidir positivamente na necessária implantação efetiva do SUAS, no entanto diversos interesses políticos permeiam os cargos executivos estatais brasileiros.

Concorda-se em grande parte com a fala seguinte de um conselheiro preocupado com a assistência social:

Eu que estou fora da área não vejo o controle social da prática, tanto pela parte do Estado quanto dos municípios. Não existe o controle social, a fiscalização, o acompanhamento, o monitoramento das ações. Tem que se efetivar a fiscalização! (E. 12).

Mostraram-se, portanto, diversas restrições que há na estrutura do CEAS/RS a efetivar o controle social. Contraditoriamente, importantes avanços foram conquistados na atual gestão do órgão, principalmente no que concerne à organização estrutural e de compreensão da importância do papel do conselho pelo governo e pelos próprios conselheiros.

Embora esta própria valorização do papel do CEAS também possa ser utilizada de modo a referendar diferentes interesses, quando da aprovação de projetos que favoreçam entidades sociais ou governos, compreende-se que **quando houver a qualificação e posterior resistência das imbuídas representatividades, a manipulação das deliberações tenderá a ser diminuída pelo próprio caráter democrático atribuído.**

Para ser realizado o controle social, contudo, é necessário o orçamento destinado às despesas do CEAS, mas, nas observações realizadas às plenárias e comissões, esse nunca foi debatido, nem mesmo na comissão de finanças, que é incumbida dessa atribuição. Apenas se comentou pela mesa diretora que não havia recursos para a criação de *Site* do CEAS/RS, salientado pelos representantes como um importante meio de articulação com os CMAS, bem como poucos recursos à elaboração de materiais informativos, e que deveriam ser restringidas ao máximo as despesas de organização, apoio e de materiais da VII Conferência Estadual.

Dentre essa restrição orçamentária do CEAS/RS, encontram-se as questões políticas que imperavam as “(...) dificuldades de concreta efetivação da proposta do “Fundo a Fundo” (E. 15). Normatizada pelo SUAS, essa regulamentação consiste no repasse das verbas da instância nacional, do Fundo Nacional de Assistência Social, para o Fundo Estadual (FEAS), conseqüentemente, para os Fundos Municipais de Assistência Social. No período do estudo, os conselheiros apreciavam a proposta de Lei de Criação do FEAS, pois havia a “promessa” do Secretário da SJDS de fazer o repasse dos recursos antes do mês de novembro de 2007, o que não ocorrera até o término das observações no fim do mesmo mês.

Contraditoriamente, como apontado, havia “recursos” para diversas articulações e eventos nacionais de representatividade pela presidência, e não para a articulação interna do estado ou de assessoria presencial aos conselhos municipais. Contrapondo-se a essa escolha, um conselheiro comenta que os recursos devem ser trabalhados

para efetivar o controle social “(.) na forma de melhor alcance para os usuários” (E. 15).

Para tanto, como salientado pelos entrevistados, são necessários processos eficazes de articulação do CEAS com as outras instâncias e órgão gestores, pois 77,7% destes afirmam que não estão ocorrendo da melhor forma. Evidenciou-se nas observações que o CEAS “(...) até participa de eventos, mas não promove a articulação com demais órgãos” (E. 21), o que impede um processo ampliado de controle social aos usuários.

O CEAS deveria, assim, “atuar na base, nos conselhos municipais: onde acontece [a política, e deve] fomentar a formação técnica das representatividades nos municípios e assim contribuir no órgão público” (E. 19). Como também deve “(...) fomentar a questão dos profissionais” (E. 22) de “(...) divulgar, promover ações nos municípios para a descentralização do conhecimento” do SUAS, das normativas da política de assistência, e do papel dos conselhos, pois têm “(...) atribuições importantes” (E. 19), como a de “zelar pela efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social” (CEAS, 2006). E, portanto, “(...) deve estar pensando, deliberando sobre a política do estado” (E. 19). Porquanto percebeu-se que:

O CEAS não faz com os CMAS a que deveria. Se tivesse as condições, ele deveria promover o controle social entre todos. o CEAS não sabe o que está acontecendo no CMAS/POA! O CEAS deveria ter, mais autonomia e ele fiscalizar qual é o dia das reuniões etc. (E. 7).

Afirma-se que o CEAS “poderia estar mais próxima dos municípios, (...) ser bem mais propositivo e provocativo no sentido do CMAS participarem, terem interlocução direta, um canal aberto (...)” (E. 22). Para tanto uma relevante sugestão apresentada pelos conselheiros é a de realizar uma divisão de responsabilidades das regiões do estado entre os conselheiros, e assim, “(...) planejar muito com antecedência, Reuniões Regionais” com os CMAS, cada qual “(...) de responsabilidade de um ou dois conselheiros” (E. 16). O CEAS ainda “(...) deveria mandar correspondências e fiscalizar

as ações dos municípios” (E. 11), nos seus conselhos, secretarias de assistência ou afins, pedir informações com relação à implantação do SUAS no estado, etc.

Considera-se interessante a sugestão das “(...) plenárias dos conselhos regionalizados: em cidades pólo, abertas para a cidade, plenária em cada região demanda recursos, e se tiver interesse político” (E. 3), podem ser realizadas, pois houve a tentativa anterior dessa articulação e foram positivas essas ações. De modo que “(...) as plenárias regionalizadas e a regionalização da assistência social facilitam as capacitações”. Deve-se, assim, se “(...) retomar a regionalização” (E.5), no entanto compreende-se que:

(...) não depende só do CEAS. Faltam recursos. O CEAS não é autônomo como deveria, para visitar municípios, etc; teve o Seminário Regional em Maio, meio obrigado pelo CNAS: chamaram-se os CMAS para dizer das orientações do CNAS: CEAS. Como ponto positivo do pré-seminário, foi simulado o relatório de preenchimento do questionário com vinte (20) questões perguntando acerca da implantação do SUAS nos municípios (E. 12).

Contudo, foi salientado que a articulação “(...) Com os CMAS não existe até por que os gestores municipais não querem interferência lá” (E. 10), de modo a não se intrometerem nos processos autoritários ainda muito realizados nos conselhos municipais. Por outro lado é salientado que “(...) os próprios CMAS enxergam a questão política [direcionadora e autoritária] e dificilmente procuram o CEAS” (E. 13), pois alguns estariam mais capacitados dentro do projeto político das concepções e normativas da PNAS e do SUAS.

Com o CNAS é comentado que são feitas articulações somente em nome da “(...) política partidária” (E. 5), pois o CEAS “(...) faz tudo em nível nacional, o conselho representativo é fachada” (E. 7), para a presidente do CEAS, “(...) ter representatividade como Presidência do FONACEAS, em nível nacional” (E.1). De modo que compreendam que essa articulação não é do “(...) CEAS, é [para] a presidente. É personificada, de modo que a presidente é também a Presidente do

Fórum Nacional dos Conselhos Estatais (FONACEAS⁸⁸), [portanto] mais personalizado na presidente” (E. 3). Nesse sentido, como analisado, vários entrevistados criticam e consideram que essa mobilização “(...) é fora do estado”, e deveria ser um movimento de articulação mais interno (RS), pois “(...) O CEAS sempre se articulou muito mal com os CMAS” (E. 3).

Foi comentado que se objetivou a “(...) imagem [mas haveria um] (...) ganho para o controle social do CEAS/RS” (E. 5), pois a “(..) figura da presidente fica mais forte nesse movimento [mas] a indicação dela criou uma cultura da importância da representatividade” (E. 2), importante em nível nacional. A articulação é apontada como necessária em nível nacional por um entrevistado, “(...)deveria ter com MDS, honestamente eu não sei. A gente não tem esse conhecimento” (E. 6) das articulações que são realizadas. Mas este entrevistado comentou que é pela ausência de repasse das informações: “(...) a presidente está sempre em contatos, mas ela não repassa!” (E. 6).

Os processos de articulações nacionais externos do CEAS/RS, portanto, são considerados “(...) só em nível da presidência e mesa diretora; enquanto conselheiros não [há]” (E. 16). O que evidencia o distanciamento da força política que deveria estabelecer de forma conjunta, não centralizada essa forma de organização social e fomento da democracia.

Outra sugestão e crítica de articulação que está deficitária é a vinculação “(...) maior com outros conselhos de direito [estão] muito separados (...)” (E.14), embora tenha se realizado, em 2006, uma articulação de funcionário para reunião com algumas entidades para ser efetuada uma “(...) reunião intraconselhos. Eles participaram (a presidente do CEAS e mais três representantes dos demais). A 1ª pauta foi para que

⁸⁸O FONACEAS foi criado em evento promovido pelo Instituto Pró-Conselho (instituto de formação e qualificação de conselheiros) que se dedica à capacitação de conselheiros (Conselho da Criança e adolescente é especialidade da Instituição - TELEMIG), criado por Juízes, promotores, visando à intersetorialidade das políticas sociais, pode ser um importante meio de articulação externa com demais CEAS no Brasil (plenária 30/05/07).

tivesse uma pauta única da Política Social para o Governo, foi feita, teve reunião com o Secretário, com governador” (E. 10).

Nessa ocasião, todavia, firmou-se que “(...) não houve possibilidade de fazer pressão, e essas solicitações se perderam por eleições políticas. O Conselho das Pessoas com Deficiência (PCDs) estava em formação, não participou. Isto está documentado, não funcionou” (E. 10). Outro entrevistado referenda: “(...) tentaram articulação com outros conselhos. Não vejo articulação agora (E. 5). Compreende-se que deva ser articulados conjuntamente quando “(...) alguma política transversal for fomentada” (E.2), para “(...)aprofundar a política setorial com as interfaces necessárias” (E. 19) ente a assistência e as demais.

Salienta-se, portanto, imprescindível uma articulação com os demais conselhos setoriais e de direito, porque “(...) é muito incipiente e enfraquecida essa relação. Tem em algumas situações com o Conselho da Criança e Adolescente, pois abrange a PAS; com o segmento do Idoso também” (E. 15), não se constituem, assim, eficazes.

Há um esforço do DAS junto aos Municípios por meio do COEGEMAS (Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social do Rio Grande do Sul (Coegemas/RS). E o “(...) CEAS *vai na esteira*” (E. 15). “Parece muito à reboque da secretaria (...) Não tem havido a imposição do CEAS ao controle social da política. Nas esferas estatais, a maioria não sabe nada sobre o CEAS” (E. 9)

O DAS “se reúne com a Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e COEGEMAS quando tem assunto” (E. 8), mas não foi observada, durante as plenárias, a solicitação pelo conselho de retorno dessas articulações. Esses movimentos de promoção intersetorial da assistência são importantíssimos, pois não se deve “(...) construir uma política pontual” (E. 8), focalizada e descolada dos processos nacional e municipais. A qualificação do controle social no processo de implantação do SUAS nos estados, como assinala a normativa, implica na “construção de agenda

comum dos conselhos nacional, estaduais e municipais da Assistência Social”, e na “articulação dos conselhos de assistência social com os conselhos de direitos das políticas sociais” (NOB-SUAS, 2005).

Mas “(...) faltam agentes capacitados” (E. 19), como afirma um conselheiro, e considera contraditoriamente “(...) que o CEAS tem interface importante com o CEDICA (sobre o Plano de Convivência Familiar e Comunitária)”, mas há falta de tempo e disponibilidade concreta de pensar questões pertinentes dos dois conselhos, de forma realmente aprofundada (E. 19). E como apontou outro entrevistado, não teriam “(...) orçamento conjunto para trabalharem” (E. 22).

Contraditoriamente, é dito que o CEAS está “(...) ocupando mais espaços que promovam a articulação para a política: outros conselhos, Secretarias atreladas às políticas sociais, junto a ONGS” e que estaria indo participar em várias esferas, “seja governamental ou social” (E. 20). Mas notou-se que ainda pouco efetivas para uma estrutura que completara onze anos de funcionamento.

Assim observou-se que são “(...) muito poucos os processos que participam. Poderia ter mais. Até faz, mas com ações pontuais; início meio e fim” (E. 22). Deste modo, eficazes processos de articulação não estão sendo realizados, porém ressaltado que “(..) O CEAS tem visibilidade pelo próprio convite de participar de eventos, e a articulação com o DAS; CNAS e com CMAS não está boa [pois não há] forma de comunicação apropriada” (E. 1), referendando a sugestão de *site* próprio.

Como contraponto, é salientado que “existe uma participação nas articulações; [nas] votações como leis; emissão de parecer para CNAS; [com] o legislativo” (E. 4). **As relações do CEAS com o poder Legislativos, no entanto, não são de conhecimento de 68% dos conselheiros**, pois é dito que não há “nenhuma” (E. 12), e que “não existe” (E. 21) ou “(...) só quando tem uma lei” (05). Mas quando refletiram, apontaram como articulação muito “(...) importante e realmente não é feito o *linck*, (...) pois as pessoas não conhecem o que é a Assistência Social” afirma o entrevistado

“21”. E “(...) caberia ter conhecimento, e vice-versa para estar deliberando e aprovando, saber como funcionar [a aprovação das leis e normativas e o controle social da política]; ter respaldo do legislativo” (E. 12).

Há a experiência prévia de um conselheiro em orientar as câmaras municipais a exporem sobre a PAS aos vereadores (E. 21), deste modo “(...) o CEAS poderia estar indo na Assembléia Legislativa para fazer carta, ofício para cada deputado [objetivando chamá-lo] para conversar” (22). Concorde-se que para zelar pela política de assistência social no estado:

O conselho poderia ter o dever de se relacionar com os líderes de bancada, chamando-os vinculados nas matérias da Assistência Social [pois somente] faz o caminho contrário. Deveria articular com as bancadas para reivindicar pontos aceitos pelo CEAS. Poderia apenas ser ouvido, mas já abre portas... Muito do controle social poderia ser feito (E. 03).

Entretanto, o conselho “(...) até já tentou ter relacionamento mais próximo, (...) tentou-se passar um documento com informações, [mas] é bastante difícil, pois a Eleição dos políticos adentrou no CEAS, na discussão” (E. 4), dificultando o processo. Nesta oportunidade, além disso, como “(...) não era prioridade, mandaram outras pessoas” não afeitas à temática (E. 4), nesse sentido, que “deveria ter um acompanhamento mais próximo do que [os políticos] estão prometendo, se estão cumprindo” (E. 04) os acordos articulados, de modo a se realizar o controle social a favor das classes subalternas.

Alguns entrevistados afirmam que não sabem nem de que forma o CEAS e o legislativo poderiam estar tendo articulações conjuntas: “(...) Não consigo ver uma relação mais conjunta, só com executivo, [poderiam ser]. (...) emendas, mas pessoal das entidades conselho não tem força, aliados” (E. 2) para essas articulações. Compreende-se que com esta articulação estabelecida, e aliados no legislativo, o CEAS poderia ter “(...) mais liberdade para deliberar [de modo que] o governo não pede opinião, [e] cada governo que entra coloca a política-partidária e o CEAS tem que aceitar” (E. 07).

Contraditoriamente, um entrevistado acredita que “(...) no sentido de proposição, não precisa relação, só quando necessário”, [pois] não deve-se envolver uma relação de política de segmento com relação partidária” (08). Referenda-se, no entanto, que o CEAS/RS deve se:

(...) aproximar do Legislativo, se articular, pois falta para buscar resultado da implantação das políticas com o governo. Não só com o gestor (SJDS) e sim com outros poderes, principalmente o Legislativo. E participação do próprio Judiciário, que é envolvido nessas questões da criança e do adolescente. Tem que ter o envolvimento do Legislativo nas discussões. Tem que existir: discutir orçamento com antecedência, com propostas com mais tempo, fazer *lobby* com os deputados. Estamos muito distantes, senão internamente não se avança (E. 18).

Como aponta outro entrevistado, “(...) nunca fomos à tribuna para ser demandada a discussão da PAS” (E. 9). O CEAS com o Legislativo “(...) poderia estar dialogando mais, pois é o poder encarregado de legislar para que a implementação da política seja dada de forma adequada e melhor” (E. 19). Houve, no entanto, a sugestão de reivindicação e mobilização do conselho junto à assembléia para que a vinculação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) com salário mínimo não fosse desfeita.

Concorda-se assim com o entrevistado que as “(...) pautas de natureza legal são importantes que o CEAS possa estar propondo” (E. 19), como também propostas de “políticas” (E. 17) e, portanto:

(...) deve-se Legislar em cima disso, deve-se cobrar!! O orçamento passa! Isso é uma disputa! Por isso tem que passar com algumas articulações, dar conhecimento para o Legislativo das atividades do Controle Social do CEAS e comprometer o Legislativo com a Política! (09)

Foi abordado que o conselho poderia ter mais poderes e contribuições com o legislativo “(...) desde que com meios para cumpri-las (E. 11), nesse sentido outro conselheiro comenta que a (o) “presidente do conselho deveria ter tempo integral e fazer essas articulações [deveria] ter vinte horas disponíveis, ter um tempo de trabalho lá para fazer esses contatos todos com o Ministério Público, com a Assembléia

Legislativa” (E. 06) para se fazer presente a um efetivo processo de controle social favorável aos usuários da Política de Assistência Social do Rio Grande do Sul.

Detectou-se, nesse contexto, que devam ser vencidos os limites das representatividades, de recursos financeiros, humanos e materiais para se realizarem as articulações necessárias ao controle social de perspectiva democrática, muito embora verifiquem-se interesses políticos governamentais que também não proporcionam uma efetiva execução das atribuições ao CEAS/RS destinadas.

Desse modo a capacitação contínua de atores comprometidos e cientes de suas responsabilidades para com a sociedade, juntamente com um processo articulado nas bases representadas, pode vir a promover processos deliberativos democráticos que manifestem os interesses da maioria da população, não de forma manipulada – perspectiva consensualista – ou de forma imposta, como a perspectiva conservadora do controle social. Processos esses que pelo caráter contraditório do controle social democrático almejado pode vir a tender para uma paridade, segmento ou instituição, dependendo da correlação de forças que se trava na dinâmica da gestão desse controle, principalmente do fortalecimento prévio desses atores para compreenderem esses espaços de disputas políticas. De modo especial, o espaço de disputa do poder que deveria ser partilhado entre a “sociedade” e o “Estado”.

6 CONCLUSÃO

O processo de controle social do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul precisa ser superado, pois há frágil realização do controle social na perspectiva democrática. Há a primordial necessidade de compreensão das diferentes óticas de controle social presentes por parte de seus atores/sujeitos sociais, uma vez que se salientaram, nessa análise, conduções à homogeneidade de interesses - ao controle social consensualista, e à manipulação de instrumentos, informações e articulações por parte do Estado/governo vigente no período. Dificultando-se ainda os interesses das classes subalternas quando conservadoramente o controle social era realizado.

Constatou-se que a dinâmica interna de gestão do CEAS é caracterizada por certa “dedicação exclusiva pela mesa diretora”, facilitada pela ausência de representatividade propriamente dita; sendo a mesma, pelo conjunto dos conselheiros, “justificada” em virtude da falta de disponibilidade horária, de compreensão da política e de ausência de comprometimento histórico ou direto com as ações e com a política de assistência social. Compreende-se, todavia, que questões culturais históricas e de ausência de prévios indicadores de ingresso de representatividade efetiva prejudicam as atribuições do CEAS, havendo poucas discussões e controle sobre os temas deliberados.

O controle social na perspectiva democrática poderia ser fomentado ainda no importante espaço favorável ao diálogo das Comissões de Trabalho, pois são reduzidas de membros, possibilitando as articulações e proposições qualificadas. Entretanto, a democracia deliberativa dessas reuniões e suas atribuições não são bem compreendidas pelos conselheiros, por conseguinte, esse exercício é fragmentado em pequenas proposições ou falas adequadas de controle social com todos os membros em reunião plenária, o que enfraquece a discussão pela diversidade de posicionamentos e interesses quando essa não está madura o suficiente.

A omissa participação social democrática da maioria dos conselheiros é evidenciada principalmente na ausência de sugestões de pontos de pauta a serem debatidos e apreciados, facilitando a organização quase que exclusiva das demandas acerca dos interesses dos conselheiros eleitos à mesa diretora. Essa, por seguir o Regimento Interno, “conduz” as discussões não-planejadas, discussões essas que normalmente seriam mais pertinentes, mas os temas não são debatidos em virtude do curto prazo de necessária aprovação de outros projetos de maior “relevância” para tal. Conseqüentemente, o controle social a favor das classes subalternas não é efetivado, até mesmo por falta de interesse, tempo, ou importância de muitos conselheiros em se apropriarem da matéria, dos documentos e discussões políticas que permeiam a temática.

Contraditoriamente, algumas tentativas de controle social nessa perspectiva e proposições foram observadas, como a capacitação conjunta, “momentos também de acumular” conhecimentos foram sugeridos e iniciados, muito embora se observasse certo distanciamento da maioria de seus membros em realmente se apropriar de uma política tão complexa e contraditória. A ausência de planejamento conjunto das deliberações a serem tomadas em reuniões plenárias estende-se às comissões, pelo desconhecimento pormenorizado de suas atribuições, como também a ausência de planejamento dos recursos orçamentários destinados à articulação política, eventos, capacitações e gestão do órgão. Ocorrendo, assim, críticas após sua manipulação.

Uma importante forma de qualificar a participação deliberativa e o controle social internamente no CEAS poderia ser o fortalecimento de suas Comissões de Trabalho, que implicaria em cronograma predeterminado, ciência e capacitação dos conselheiros de suas atribuições, como ainda material de apoio e pessoal qualificado para subsidiá-los jurídico, técnico e financeiramente. Imprescindível, desse modo, uma assessoria técnica especializada, permanente e ativa na promoção do controle social democrático, de interesse das classes subalternas. Além de uma coordenação qualificada dessas comissões, que poderia, conjuntamente com a mesa, estabelecer novos cronogramas de articulação política com as esferas nacional e municipais, inclusive, com outros conselhos de políticas de modo intersetorial.

A experiência de qualificação prévia de participação social na área, fruto de indicadores precedentes à eleição tanto de representatividades quanto de entidades a comporem o CEAS/RS, auxiliaria a compor esse quadro capacitado, impedindo a representatividade burocrática e o “cumprimento de tarefas burocráticas” que se apresentaram na maioria de suas deliberações observadas. Essa força democrática poderia vir a facilitar a partilha de poder que preconiza essas estruturas conselhistas, não se estabelecendo mais como “caixa de ressonância” dos projetos governamentais.

Acredita-se, de certo modo, no “vício de origem” dessas estruturas, o que impede de forma mais agressiva e fiscalizadora suas atribuições por se atrelar de forma dependente àquele que fiscaliza, por executar a política a ser controlada. Nesse sentido que a ciência da responsabilidade de cada representatividade – e o necessário debate a ser aprofundado dessas indicações – torna-se papel fundamental de modo que não haja cobranças legais predeterminadas da execução do controle por essas nessa forma de constituição do órgão.

A divisão paritária no CEAS/RS pouco era percebida em função da falta de articulação interna - ou fóruns e demais espaços - e do próprio desconhecimento desse importante instrumento de controle social. Assim ressalta-se o insuficiente envolvimento das representatividades eleitas para com seu membro designado a

compor o conselho e, principalmente, o precário compromisso do debate acerca da promoção da política de assistência social aos usuários, razão de ser dos conselhos. E que também pouco ou contraditoriamente fragmentados ou fragilmente articulados, informados ou interessados ocupam esses espaços de forma qualificada ou adequada.

Sob tal ótica que o CEAS deve ampliar sua visibilidade, começando pelo seu ingresso e processo eleitoral, de modo a promover o fortalecimento de outros grupos a comporem e, quem sabe, ampliarem seu quadro de representatividade, visto que é percebido distanciamento entre esse e as esferas municipais de controle social. Muito embora se compreenda que cabe ao Estado democrático o fomento da participação democrática de base, mas muito o conselho poderia apoiar ou promover e acompanhar ações de mobilização desse cunho, como muitas vezes se percebeu que as representatividades estatais estavam mais ativas ao controle social democrático do que o consensualista praticado por representantes dos usuários em função de interesses particulares.

Compreende-se, dessa forma, que o controle social, na perspectiva democrática de interesse das classes subalternas, está em processo de construção no CEAS, pois ainda reflete a desigualdade de acesso por meio da desigualdade de representação política que compreende seu caráter paritário, de modo que se somam os grupos dominantes da sociedade civil com o Estado. Compreende-se, então, que essa desigualdade é fruto de um processo histórico, muito presente no contexto atual, uma vez que a democracia e seu caráter deliberativo são realmente muito recentes.

O processo democrático de controle social e de qualificação da política de assistência social somente será superado de acordo com o comprometimento dos sujeitos sociais e da correlação de forças dos interesses mais articulados e informados acerca da perspectiva democrática. Sendo necessário, porém, ultrapassar a reprodução histórica da apatia de participação política da população brasileira, que muito ainda se reflete no CEAS, mesmo após avanços organizacionais e de recursos humanos no órgão.

Entende-se, portanto, que devem ser abertas novas possibilidades para qualificação do processo de controle social dessas estruturas, como redes de articulações competentes, como também perspectivas de remuneração a conselheiros-funcionários, qualificação de indicação de entidades estatais a representarem no CEAS, e exigências comprovadas de articulação contínua das representatividades da sociedade civil. Visando, contudo, articulações sociais políticas em prol da política de assistência social e de sua rede socioassistencial e de seus usuários. Abrindo ainda canais permanentes de interlocução à avaliação e ou auto-avaliação das atribuições do órgão.

Foram observadas a busca de conveniências, principalmente financeiras, de ingresso de entidades no conselho, salientada nos ausentes ou manipulados e coercitivos processos deliberativos em proveito da aprovação de projetos sociais. Entretanto, torna-se relevante ressaltar ausência de iniciativa de proposição do conjunto de conselheiros, que era suprida por “centralização” que, contraditoriamente, “fazia andar” a dinâmica e agenda atribuída ao CEAS. É de se salientar a vasta experiência participativa de conselheiros, bem como a participação de grande parte desses em capacitações oferecidas pelo mesmo, mas pouco visualizada na execução dessa importante função.

Compreende-se, pois, o conselho como instância máxima de articulação política em nível estadual da política de assistência, no entanto discussões e debates iniciais eram abordados, desqualificado um espaço genuíno de controle social por necessidade e certa “ingenuidade” de muitos membros em se “capacitarem no processo”, que compunha correlação de forças complexas, mas “vivas”. Em função dos interesses de grupos específicos a serem atendidos com as deliberações, acabara por ser, para a maioria, apenas um “ritual de atropelo” quinzenal, por cumprimento burocrático das tarefas a serem “legitimadas” pela “aprovação” do pleno – que em muito apenas acatava o planejamento já entrelaçado com alianças previamente instituídas.

Considerando o abordado, acredita-se que espaços de capacitação permanente entre os conselheiros, entre esses e seus segmentos, e entre esses e suas bases, devam ser fomentados, qualificados e apoiados pelo CEAS/RS de modo a percorrerem-se os preceitos do controle social democrático, função primeira quando da instituição do órgão nos rumores do movimento constituinte de 1998. Isso posto, no intuito, de vencer a burocracia que inviabiliza os processos democráticos e de debates qualificados, como também que institucionaliza o ritual de não-participação política propriamente dita no órgão.

Entende-se ainda que a função de conselheiro compreende uma gama de conhecimentos complexos e necessários prévios para entenderem uma capacitação contínua, ampla e que possibilite a todos os membros uma visão geral da política e de sua administração. Assim, deve-se compreender as intencionalidades de cada ação, permeada de interesses distintos de cada grupo, aliança ou conselheiros. Nesse sentido que se sugere uma revisão da abordagem informativa das demandas pertinentes à socialização no CEAS para seus membros refletirem, compreenderem e fundamentarem proposições relevantes apropriadas ao efetivo exercício do controle social democrático.

A execução do controle social, a partir da perspectiva democrática no Conselho Estadual de Assistencial Social/RS, é limitada também em virtude da utilização comum dos recursos operacionais com o Órgão Gestor Estatal. Os limites evidenciam-se na ausência completa de autonomia necessária do processo de gestão, dinâmica e de planejamento orçamentários para o controle social, manifestos de forma latente nas dificuldades e atrasos à organização da VII Conferência Estadual de Assistência Social no período.

Há, portanto, a necessidade de mudança de paradigma da cultura política brasileira acerca da possibilidade das esferas de controle social da política de assistência social. Para tanto deve ser executada e planejada na perspectiva *lato sensu*, legitimada ainda pelo processo de articulação política com as demais políticas sociais e áreas da seguridade social. A sociedade civil que defende os interesses das

classes subalternas tem um grande papel na transformação de paradigma, tanto da política quanto do controle social executado nos espaços deliberativos, por meio da avaliação e efetiva execução através da denúncia, da participação ativa na construção de indicadores de controle social e no comprometimento com os planos de trabalho das atribuições designadas.

Contudo, é inquestionável a mudança de interesses corporativistas, individuais ou político-partidários a uma visão coletiva de qualificação e desenvolvimento social da população. Ao passo que impostos e recursos sociais são cobrados e recolhidos pelo Estado em função da sociedade, que contraditoriamente também apóia seus interesses de acordo com as melhores conveniências socioeconômicas. Cabendo à sociedade organizada em prol do bem-comum ocupar de modo objetivo, articulado e capacitado esses espaços de controle social a fim de legitimar, dar visibilidade e publicizar as alternativas de resistência construídas na perspectiva democrática.

Seguindo a perspectiva de subsidiar a qualificação do órgão prevista no objetivo geral, este estudo ainda remeteu a **construção de indicadores de controle social à perspectiva democrática** que poderão servir de subsídio à mensuração do controle social realizado pelo órgão para um posterior processo de qualificação de sua estrutura, processo e compreensão acerca deste:

1) Diretrizes norteadoras de ingresso de conselheiros qualificados no controle social democrático que contemplem a representatividade efetiva do segmento e entidade;

2) Capacitação no mês de ingresso do conselheiro ao CEAS/RS, de forma presencial com processos simulados de exercício de controle social e sobre as normativas, políticas, serviços, programas, projetos e parcerias leis e regimentos da política e do conselho;

3) Reduzido ingresso/troca de conselheiros ao longo dos mandatos por meio de sensibilização com as instituições que lhe cabem as indicações; quando ocorrido, ter adotado um procedimento padrão com material de subsídio de capacitação (de acordo com o item 2.) das leis, normativas, regimentos e procedimentos dos conselhos a cargo da secretaria executiva e de um membro do conselho representante;

4) Pautas das comissões e plenárias elaboradas conjuntamente por colegiado ao final de cada, de forma a planejar a seguinte, contendo nesta uma temática a ser estudada e aprofundada em cada reunião;

5) Prévio debate obrigatório pelas comissões de trabalho das temáticas e assuntos a serem apreciados, cada qual com sua temática de deliberação, socializada ao pleno por conselheiros, respeitada a paridade de conselheiros na reunião seguinte;

6) Plano de gestão de acompanhamento e fiscalização do orçamento e recursos destinados à política de assistência social estadual e ao conselho, bem como aos relatórios de gestão, contendo prazos (trimestrais e anual, com devido apoio técnico capacitado para serem eximidas possíveis dúvidas), devendo ser cumpridos ao pleno, a ser apresentado pela comissão de finanças seu andamento (sugere-se de intervalo de três meses), também respeitada a paridade;

7) Plano de articulação trimestral de demandas com os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, compondo-se essa nova comissão de articulação dos coordenadores das demais comissões de trabalho a fim de promover alianças com as bancadas, comissões e demais alianças acerca da promoção e garantia do orçamento e da gestão descentralizada e democrática da assistência social;

8) Agenda de reuniões bimestrais próprias com demais conselhos gestores afins da política de assistência social para avaliação e proposições acerca da mesma e demais políticas e interfaces;

9) Plano anual de plenárias regionais ampliadas no estado, com designação de trabalho às comissões, de responsabilidade de seus coordenadores, a fim de atender de forma regionalizada as demandas dos conselhos municipais do estado;

10) Alocação de recursos ao CEAS/RS por meio de planilha de orçamento planejado anualmente, remetida ao órgão competente para a previsão de seu custeio;

11) Período indeterminado de apreciação de matérias pertinentes a fim de serem subsidiadas as discussões com os segmentos representados e respectiva comissão de trabalho, para posterior apresentação do debate, cabendo às urgentes um prazo de no mínimo trinta dias, a contar da data de ciência do colegiado em reunião plenária;

12) Comprovação das representatividades à secretaria executiva de suas articulações minimamente trimestrais com seu segmento representado e mensal com a entidade que o designou, com pena de desligamento de função;

13) Prazos de entrega de relatórios e planos de ação governamentais a serem apreciados previamente estabelecidos ao gestor da política de assistência social, cabendo ao CEAS no mínimo 60 dias prévios ao esgotamento legal para apreciação;

14) Site próprio, desvinculado do órgão gestor em pleno funcionamento, compondo espaço de comunicação interna do ao CEAS/RS, com senhas próprias aos conselheiros, *linck* de perguntas e respostas facilitadas, de linguagem simplificada, *downloads* de normativas, leis e publicações acerca das perspectivas

de controle social conselhistas e sobre a política de assistência social, canal direto de comunicação entre CMAS, sociedade em geral e usuários; com respectivo apoio técnico e de recursos humanos permanentes e capacitados ao seu pleno funcionamento;

15) Divulgação e publicização do CEAS em, no mínimo, dois meios de comunicação mensalmente, como forma de dar visibilidade às esferas conselhistas e ao seu processo de controle social, devendo publicar suas resoluções e deliberações em site próprio;

16) Manutenção do quadro da secretaria executiva com no mínimo três funcionários técnicos (2 obrigatoriamente assistentes sociais e outro de nível superior, como advogado, contador ou áreas afins) para assessorar os conselheiros e comissões, vindo a compor as câmaras técnicas, juntamente com demais secretários executivos, estagiários e outros;

17) Canais e formas contínuas de avaliação, auto-avaliação do CEAS pela sociedade, CMAS e próprios conselheiros, visando à qualificação permanente do órgão;

18) Articulação destes órgãos gestores com o sistema de informação, monitoramento e avaliação do SUAS e demais sistemas de programas e parcerias da política de assistência social estadual, a partir da criação de comissão de articulação para tal finalidade, com a designação de um respectivo coordenador e seu vice;

19) Indicadores para contrapor o nível de institucionalização e burocratização dos procedimentos, como forma de qualificação do controle social à perspectiva democrática;

20) Elaboração de agenda trimestral de debates de temas relevantes e polêmicos à qualificação do órgão (como a possível remuneração dos conselheiros e suas atribuições no órgão; desvinculação deste com o órgão gestor, de modo a ser incorporado pelo Ministério Público ou Tribunal de Contas da União; ampliação de representatividades; modificação de Regimento Interno; etc.).

REFERÊNCIAS

ARAUJO, J. M. **Voluntarismo e Solidarismo na Execução da Assistência Social no Brasil: 1942-1995**. Programa de Pós Graduação em Serviço Social Tese de Doutorado. Porto Alegre, PUCRS, 2002.

ARAÚJO, J. M. e SOARES, E. S. Relatório Parcial da Pesquisa: **A Representatividade do Estado no Espaço Democrático do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul- CEAS/RS**. Porto Alegre PUCRS - Faculdade de Serviço Social, mimeo: 2004-2005.

_____, SOARES, E. S. **O Comitê Interinstitucional de Assistência Social (CIAS/RS): a Gênese do Conselho Estadual de Assistência Social**. Relatório de Pesquisa. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS, 2003, Mimeo.

_____. Artigo: **A Representatividade dos Conselheiros Estatais: Disparidade e Interesses - CEAS/RS**. Porto Alegre, PUCRS - Faculdade de Serviço Social, mimeo: 2005.

_____. Relatório Parcial da Pesquisa Interinstitucional: **A Política de Assistência no Estado do Rio Grande do Sul: Avanços e Perspectivas da Participação da Sociedade Civil**. Coordenação: SILVA, V. R. Pelotas, UCPel: 2003-2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14724: **informação e documentação – trabalhos acadêmicos – apresentação**. Rio de Janeiro, 2005. In www.pucrs.br/biblioteca, fevereiro de 2007.

BAPTISTA, M.V. **Planejamento Social: Intencionalidade e Instrumentação**. 2. ed. São Paulo, Veras, CPIHTS, 2002.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1977.

BAREMBLITT, G. **Compêndio de Análise Institucional e outras correntes: Teoria e Prática**. 2. ed. Rio de Janeiro, Rosa dos Tempos, 1994.

BOBBIO, N. ; MATTEUCCI, N.; e PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. V.1, Brasília, UnB,: 2000.

BARROCO. M. L.S. **Ética e Serviço Social: Fundamentos Ontológicos**. São Paulo, Cortez: 1999.

BARROS, A. J. P e LHFELD, N. A. S. **Projeto de Pesquisa: Propostas Metodológicas**. Petrópolis, Vozes 16º edição, 1990

BARROS. M. E. D. **O Controle Social e o processo de descentralização dos serviços de saúde**. In. Incentivo à participação popular e controle social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde. Brasília. IEC, 1994.

BRAVO, M. I. S. **Gestão democrática na Saúde. A experiência dos conselhos na Região metropolitana do Rio de Janeiro**. IN Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, v. III. Brasília, ABEPSS, 2000.

BULLA, L C. LEAL, M. L. M. **A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática**. Revista Virtual Textos & Contextos Nº. 3, ano III, dez. 2004.

CAPACITAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL: Módulo 2. Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social **Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais - ABEPSS**. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta Continuada a Distância: 1999.

_____ : Módulo 3. Política Social. **Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais - ABEPSS**. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta Continuada a Distância: 2000.

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

CARVALHO, M. B. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In RAICHELIS, R; RICO, E. M. **Gestão Social: Uma questão em Debate**. São Paulo, EDUC: 1999.

CARVALHO, S. **O Controle Social e seus Instrumentos**. 2003. In www.adm.ufba.br/capitalsocial/Documentos. Acessado em 12/11/2007.

CEAS/RS, **Conselho Estadual de Assistência Social**. *Material Informativo*. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social: 2005.

CHAUÍ, M. História do Povo Brasileiro. **Brasil: Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. Ed. Fundação Persen Abramo: 2000.

COLIN, D. R. A.; FAWLER, M. B. **LOAS: Lei orgânica da Assistência Social anotada**. CIPEC, São Paulo, Veras. Séria Núcleos de Pesquisa, n°4,: 1999.

CORREIA, M.V. C. **Que controle social? Os conselhos de saúde como Instrumento**. Rio de Janeiro Fiocruz,: 2000.

_____. Que Controle Social na Política de Assistência Social? In **Revista Serviço Social e Sociedade** n°72. São Paulo, Cortez: 2002.

_____. A Relação Estado/Sociedade e o Controle Social: Fundamentos para o debate. In **Revista Serviço Social e Sociedade: Assistência Social Políticas e Direitos**, n°77, São Paulo, SP Cortez: 2004.

COSTA, V. M. R. Teoria Democrática e Conselhos de Política Social. In BRAVO, M. I. S.; PEREIRA:A. P. **Política Social e Democracia**, 2ª ed., São Paulo, Cortez: 2002.

COUTO, B. R.. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo, Cortez: 2004

_____. **Que Controle Social na política de Assistência Social?** In Revista Serviço Sociedade, n° 72: Cidade, Proteção Social e Controle Social.. São Paulo, Cortez: 2002.

_____. A Relação Estado/Sociedade e o Controle Social: Fundamentos para o debate. In **Revista Serviço Social e Sociedade: Assistência Social Políticas e Direitos**, n°77, São Paulo, Cortez: 2004.

CUNHA, S. S. O Controle Social e seus Instrumentos. www.adm.ufba.br/capitalsocial/Documentos. Salvador, 2003. Acessado em 11 de dezembro 2007.

DAS/STCAS-RS. Departamento de Assistência Social/Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social-**Proposta de Cartilha sobre “Controle Social”**. 2006

DAGNINO, E. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades**. In Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo Paz e Terra- UNICAMP: 2002.

DEMO:**Política Social, Educação e Cidadania**. São Paulo, Papirus, 1996.

DICIONÁRIO DE PORTUGUÊS- EDIÇÕES POLÍGLOTA, Editora Melhoramentos. São Paulo, 2002.

DROPA, R. F. Controle Social. <http://sites.uol.com.br/dropa>. http://sites.uol.com.br/direitos_humanos); <http://sites.uol.com.br/dropius>. Acessado em novembro de 2007.

FIORI, J. L. Neoliberalismo e Políticas Públicas. In. **Os moedeiros falsos**. 4º edição. Rio de Janeiro, Vozes,:1998.

GADOTTI, M. **Concepção Dialética na Educação: um estudo introdutório**. 11ed. São Paulo, Cortez: 2000.

GIL, A, C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo, Atlas5º edição,: 1999.

GOHN. M. G . **Conselhos gestores e Participação sócio-política**. Questões da nossa época, nº 84. São Paulo, Cortez: 2001

GUIMARÃES. G. T. D. Monitoramento, avaliação e indicadores sociais em interface com o SUAS. In. Mendes, J. M. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. (Orgs.) **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da Implantação**. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2006.

GUIRADO, M. A análise Institucional de Georges Lapassade. **Psicologia Institucional: temas básicos de psicologia**. V. 15. São Paulo, E. P. U.: 1987.

IAMAMOTO, M.V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo, Cortez: 1999.

_____. As dimensões Ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo: trajetórias e desafios. In, Molina M., M. L. **La cuestión social y la formación profesional en Trabajo Social en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana**. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2004.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Traduzido por Célia Neves e Alderico Toríbio. 5º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1989

LAURELL, A. C (org). Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 3º edição. São Paulo, Cortez: 2002.

LEVI, L. Legitimidade. In BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, v. 2. **Dicionário de Política**. São Paulo, Imprensa Oficial UNB: 2001.

LIMA, T. M. Descentralização e Controle Social. In **Revista de Políticas Públicas**, v.4, n. 1/2, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Mestrado e Doutorado, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, EDUFMA: 2000.

MAIA, M.. Fórum dos Conselhos Estaduais de Políticas e Direitos Sociais – O Serviço Social no Processo de Articulação. In MENDES, J. M. R.; DESAULINIERS, J. B. R. (Orgs.). **Textos e Contextos: Perspectivas da Produção do Conhecimento em Serviço Social**. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2002.

MARCONI ,M. A.;e LAKATUS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo. Atlas, 5º edição: 2003

_____. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo, Atlas, 5º edição: 2002

MARTINELLI, M. L. e KOUMROYAN, E.. **Um novo olhar para a questão dos instrumentais técnico-operativos em Serviço Social**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 45. São Paulo: Cortez, 1994.

MÉSZÁROS, I. **A Necessidade do Controle Social**. Cadernos Ensaio. São Paulo, 22 ago.2000.

MILLER, A. F. **Os Conselhos de Direitos e a Construção de uma Política Voltada aos Idosos**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, ago.2001.

MINAYO, M. C. S. (Org.) **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 5ª ed. Rio de Janeiro, Hicitec, 1998a.

_____. **Pesquisa Social: Teoria, Método e criatividade**. Vozes, Petrópolis, 10ª ed.:1998.

Ministério do desenvolvimento social e Combate à fome: Secretaria Nacional de Assistência Social. **POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - PNAS/2004 E NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

MONTAÑO, C. **Das Lógicas do Estado às Lógicas da sociedade Civil**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 59. São Paulo: 1999.

OLIVEIRA, H. M. J. **Cultura Política e Assistência Social: Desafios à Consolidação de uma Singular Política Pública no âmbito da Proteção Social**. Revista Ser Social, Brasília, UnB: 1998.

PAZ, R. D. O. Código de Ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiras. In **Serviço Social e Sociedade**, nº 85: ética, execução de políticas e democracia participativa. São Paulo, Cortez: 2006.

PEREIRA:A. P. **Estado, Regulação Social e Controle Democrático**. In BRAVO, M.J.S. e PEREIRA:A. P. (Orgs). Política Social e Democracia. São Paulo, Cortez: 2002.

PONTES, R. N. **Mediação e Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 2002.

PRATES, J. Apostila Didática. **A Produção do conhecimento em Marx: textos marxianos e de marxistas contemporâneos.** Disciplina Teoria do Serviço Social II, Mimeo, 2000.

_____. Apostila Didática Revisada. **A Produção do conhecimento em Marx: textos marxianos e de marxistas contemporâneos.** Disciplina Teoria do Serviço Social II, Mimeo, 2001

PRATES, J. C. **O Planejamento da Pesquisa Social.** In Revista Temporalis nº7. Brasília, ABEPSS: 2003.

_____. **A democratização do poder local por meio do Orçamento Participativo da Assistência Social.** In Serviço Social e Sociedade: Fórum Social e Gestão de Políticas Públicas. nº 66, São Paulo, Cortez: 2001.

RAICHELIS, R. **Esferas Públicas e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** São Paulo, Cortez:1999.

_____. **Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In Capacitação em Serviço Social e política social.** Módulo 3. Brasília, UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a distância, 2000.

REIS. C. E PESTANO, C. R. **A Especificidade da Assistência Social: Algumas notas reflexivas.** Revista Virtual Textos & Contextos – Programa de Pós Graduação em Serviço Social/PUCRS, Nº 5, ano V, nov. 2006

RICHARDSON, R. J. (e colab). **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas.** 3º Edição, São Paulo, Atlas: 1999.

SADER, Emir. *Prefácio.* Emir In. BRAVO, M. I. S., PEREIRA: **Política Social e Democracia.** 2ª edição, Cortez, São Paulo: 2002.

SILVA, F. C. C. Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade. Monografia Premiada. 2002.

SILVA, M. L.L. Cidadania, globalização e previdência social. In **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, Cortez editora, nº68, 2001.

SILVA, O. S. Os Programas de Transferência de Renda no Brasil. **Aula Inaugural da Graduação e Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: 2007.

SILVA, V. R. **A Conjuntura brasileira e seguridade social: a necessidade de participação para a ruptura com o conservadorismo**. Revista Virtual Textos & Contextos– Programa de Pós Graduação em Serviço Social/PUCRS., nº 3, dez. 2004. Nº . 3, ano III, dez. 2004

SOARES, L. T. **Os Custos do Ajuste Neoliberal na América Latina**. Questões da Nossa Época, nº 78. São Paulo, Cortez: 2000.

SOUZA, M. L.de. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação**, São Paulo, Cortez, 1987.

SPOSATI, A. **Conjuntura, Assistência Social e Seguridade Social**. Cadernos ABONGS, Série Especial, nº.19, 1997.

_____, **Especificidade e intersectorialidade da Política de Assistência Social**. São Paulo, Revista Serviço Social & Sociedade nº 77, Cortez: 2004.

STEDEROTH, D. **Níveis de vontade e redes de decisão: Dois modelos de compatibilidade**. Porto Alegre, In Veritas, revista de Filosofia V. 50, nº2, EDIPUCRS: 2005.

VASCONCELOS, A. M.V. **Intenção - Ação no Trabalho Social: Uma contribuição ao debate sobre a relação Assistente Social-grupo**. São Paulo, Cortez, 1985.

_____, **Serviço Social e Prática Reflexiva**. Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ. Nº 10: 1997.

VIEIRA, E. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo, Cortez: 2004.

VIEIRA, L. **Globalização, Cidadania e Educação**. São Paulo, Cortez: 1997.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO SISTEMÁTICA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DA PUCRS - 2006

Mestranda: Erika Scheeren Soares - Professor Orientador: Dr. Jairo Melo Araújo

PROJETO DE PESQUISA DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL:

O PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL DO CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL: LIMITES E POSSIBILIDADES DENTRE O ESTADO DEMOCRÁTICO

Excluído:

ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO SISTEMÁTICA DO CEAS/RS

Data da Observação: ____/____/____ Reunião: _____

I - COMPOSIÇÃO - Total ____ membros

1) Presenças das Representatividades do Estado:

- | | | | |
|--|-------------|--------------|-------------|
| 1. FADERS | () Titular | () Suplente | () Ausente |
| 2. FAMURS | () Titular | () Suplente | () Ausente |
| 3. Fundação de Proteção Especial | () Titular | () Suplente | () Ausente |
| 4. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento | () Titular | () Suplente | () Ausente |
| 5. Secretaria da coordenação e do Planejamento | () Titular | () Suplente | () Ausente |
| 6. Secretaria da Educação | () Titular | () Suplente | () Ausente |
| 7. Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social** | () Titular | () Suplente | () Ausente |
| 8. Secretaria da Saúde | () Titular | () Suplente | () Ausente |
| 9. Secretaria de Segurança | () Titular | () Suplente | () Ausente |

2) Presenças dos Profissionais da área:

- | | | | |
|--|-------------|--------------|-------------|
| 10. CRESS | () Titular | () Suplente | () Ausente |
| 11. Conselho de Psicologia | () Titular | () Suplente | () Ausente |
| 12. Associação dos Servidores da ASCAR ⁸⁹ | () Titular | () Suplente | () Ausente |

3) Presenças dos Representantes das Entidades Prestadoras de Serviço:

- | | | | |
|-------------------|-------------|--------------|-------------|
| 13. <u>SESI</u> * | () Titular | () Suplente | () Ausente |
| 14. USBEE | () Titular | () Suplente | () Ausente |
| 15. ASCAR | () Titular | () Suplente | () Ausente |

4) Presenças dos Representantes dos Usuários:

- | | | | |
|-------------------------|-------------|--------------|-------------|
| 16. MNMMR | () Titular | () Suplente | () Ausente |
| 17. Federação das APAES | () Titular | () Suplente | () Ausente |

** Vice- Presidência do CEAS/RS

⁸⁹ Associação Sulílica de Crédito e Assistência Rural

* Presidente do CEAS/RS

18. FREC - Federação Estadual dos Cegos () Titular () Suplente () Ausente

II - DEMANDAS E PROCESSOS DECISÓRIOS

5) Articulação e adequação das demandas a serem deliberadas com relação às atribuições prévias (ou ata) e:

6) Ciência e organização/articulação prévia das representatividades para com as demandas:

7) Origem dos Encaminhamentos e Descrição das Demandas (quem e o quê?):

8) Correlação de forças e interesse(s) situacional compreendido(s):

9) Dificuldades em proceder às deliberações (processos restritivos):

10) Encaminhamentos de deliberações NÃO acordadas:

11) Processos burocráticos percebidos ou evidenciados que colaboraram ou restringiram as atribuições e deliberações do Conselho:

12) Organização das deliberações corriqueiras - processos auto-avaliativos evidenciados:

III - CARACTERÍSTICAS COMPORTAMENTAIS DE INTEGRAÇÃO e DELIBERAÇÃO INFLUENCIADORAS DO PROCESSO DE DECISÃO DO COLETIVO DO CEAS

13) Fatores comportamentais do Grupo para o exercício do controle social (Coeso, Fragmentado, Subgrupos dominantes,...):

14) Influência de personalidade ou representatividade(s) dominante no grupo (nível de status, conhecimentos, ...):

IV- RECURSOS DISPONÍVEIS

15) Recursos Políticos Disponíveis (Assessoria Técnica):

16) Recursos Técnicos Disponíveis (Equipamentos, Estrutura Física do Ambiente):

17) Prejuízo ao controle social por ausência de recursos evidenciados na reunião pelos participantes:

V - PARTICIPAÇÃO DAS REPRESENTATIVIDADES NO CONTROLE SOCIAL

18) Participação dos representantes do Conselho às deliberações e discussões (argumentativa, propositiva, mobilizadora...):

- 19) Processos decisórios (argumentação, negociação, coalizão, alianças, ...) e votações (maioria consensos, dissensos, não acordados):
- 20) Compreensão de importância da representatividade enquanto participação política do conjunto dos conselheiros:
- 21) Informações relevantes repassadas/discutidas do Corpo Executivo ao Conselho na reunião:
- 22) Limites e as conseqüências das possibilidades decisórias apontados:
- 23) Influência de Experiências Anteriores dos representantes significativas para a discussão e deliberação:
- 24) Conteúdo das argumentações do conjunto de conselheiros quanto a Assistência Social em interface com as políticas sociais:
- 25) Segmento(s) e entidades que se destacam propositivamente e criticamente à participação e ao controle social:

VI - ARTICULAÇÃO E PUBLICIZAÇÃO DO CEAS

- 26) Articulação e publicização do CEAS com outros órgãos, esferas e instituições gestoras da política de assistência social e da sociedade a fim de proceder às deliberações:
- 27) Compreensão acerca de necessária publicização das deliberações do Conselho pelo conjunto dos conselheiros:
- 28) Funcionamento e dinâmica do órgão acerca dos objetivos e atribuições observado:
- 29) Dificuldades Políticas e demais percepções acerca do processo de controle social:

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DA PUCRS- 2006

MESTRANDA: ERIKA SCHEEREN SOARES
PROFESSOR ORIENTADOR: JAIRO MELO ARAÚJO

PROJETO DE PESQUISA DE Mestrado em Serviço Social: O Processo de Controle Social do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul: Limites e Possibilidades Dentre o Estado Democrático

Excluído:

FORMULÁRIO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Nº do Instrumento: _____

I – CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHEIROS

1) **Escolaridade:** _____ 2) **Formação Profissional:** _____

3) **Profissão atual:** _____ 4) **Gênero:** () Masculino () Feminino

5) **Segmento que representa no CEAS/RS:**

() Secretarias de Estado () Usuários () Profissionais () Entidades

6) **Tempo de Participação no CEAS/RS**

- () de 0 a 2 meses
 () de 3 a 6 meses
 () de 6 meses a 1 ano
 () de 1 a 2 anos
 () 2 a 3 anos
 () 3 anos ou mais

7) **Período(s) de participação?** _____

8) **Quais as suas experiências profissionais anteriores que julgas auxiliar a política de assistência social?**

9) **Como foi seu ingresso ao conselho? Indicação? Apresentação?**

10) **Como foi recebido? Houve alguma forma de capacitação na instituição ou no CEAS quando do ingresso? Descreva.**

II - CONCEPÇÕES

11) **O que concebes ou entende por controle social de uma política pública?**

12) **E o que concebes e entende por controle social da política de assistência social?**

- 13) Qual a sua concepção por Assistência social hoje e sobre as políticas atuais desenvolvidas na área.
- 14) O que entendes por Democracia Participativa? E por Democracia Representativa?
- 15) Compreende a composição paritária do CEAS representativa da sociedade e eficaz no controle social? Por quê?
- 16) Acreditas ser necessário ampliar a participação (profissionais, segmentos ou movimentos sociais) para auxiliar no controle social da Política de Assistência Social? Por quê?

III - PROCESSOS DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA DOS CONSELHEIROS

- 17) Como são repassadas as informações a serem discutidas nas reuniões do Conselho? Acreditas serem eficazes essas formas? Alguma sugestão?
- 18) Anterior à reunião, discute as informações e pautas com a instituição que representa? Se sim, como são realizadas?
- 19) Apresenta a pauta discutida na instituição representante ao CEAS/RS? Se sim, de que forma?
- 20) É realizado algum tipo de socialização ou publicização dos temas e deliberações discutidas no CEAS aos demais membros da instituição/segmento que representas? De que forma e para quem?
- 21) Nas reuniões, percebe articulações políticas de representatividades em torno das deliberações discutidas? Cite um exemplo.
- 22) Percebeu-se articulando sua força de voto com outras instituições (Ex: Alianças, coalizões, correlações de forças)? Em quais situações?

IV - ESTRUTURA CONSELHISTA E PROCESSOS DELIBERATIVOS

- 23) Como são escolhidos os representantes para compor as comissões e demais atribuições do Conselho? Acreditas serem eficazes essas formas?
- 24) As comissões restringem ou colaboram com os trabalhos e o controle social, considerando-se a articulação necessária e o respeito ou confiança a elas depositado? Por quê?
- 25) Com relação aos recursos humanos, materiais e financeiros do CEAS, acreditas que restringem ou colaboram ao processo de controle social? Por quê?
- 26) Na sua percepção, como são deliberados a maioria das discussões, por meio de:

() argumentação () negociação () Cooptação () outro _____

Descreva um processo de controle social deliberativo em que participaste:

- 27) O momento político atual de 2007 restringe ou colabora ao controle social da política de assistência social do Estado? Por quê?
- 28) Como concebe o processo de controle social executado pelo CEAS com relação à burocracia? Há prejuízo ao controle social?
- 29) Percebe outras possibilidades de encaminhamento ou de atribuições do Conselho?
- 30) Como percebes a participação do segmento dos usuários no conselho?
- 31) A que atribui a não participação de representantes de necessidades básicas no segmento dos usuários? O que o Conselho pode fazer neste sentido (para ampliar a participação)?
- 32) Acreditas que o CEAS possa reproduzir a desigualdade de acesso e de participação política dentro de nossa sociedade e sistema político, considerando sua composição paritária? Por quê?
- 33) Acreditas que o CEAS possa estar reproduzindo a apatia da participação política e controle social dos brasileiros? De que forma?
- 34) Como percebes o Estado dentre o controle social? O governo desenvolve processos restritivos ou colaborativos ao CEAS?
- 35) Julgas a forma de controle social conselhistas da política de assistência social eficaz? Por quê?
- 36) O CEAS possui alguma forma de controle social pela população ou avaliação/auto-avaliação? Acreditas ser eficaz? Sugestões.
- 37) Como se processa a relação do CEAS com o Ministério Público? Há algum tipo de fiscalização por parte deste?

V - PERCEPÇÕES SOBRE O CONTROLE SOCIAL E ARTICULAÇÃO DO CEAS

- 38) Acreditas que o CEAS promove ou participa de eficazes processos de articulação do controle social com demais órgãos e esferas estatais? Como, quais e por quê?
- 39) Acreditas que a forma que o CEAS está organizado é de maneira deliberativa ou conselheira/consultiva junto à esfera governamental? Por quê?
- 40) As relações do CEAS com o governo ou sociedade civil (movimentos sociais e entidades não-governamentais) contribuem, na sua opinião, ao controle social da política? Por quê?

- 41) O que pensas das diferenças de condições dos representantes estatais e da sociedade civil, no que se refere à remuneração por hora de serviço? Acreditas que deveria ser garantida alguma remuneração aos conselheiros que não a dispõem? De que forma?
- 42) Como concebes a relação dos conselhos com o poder legislativo? Acreditas que deveriam ter mais poderes e atribuições para o efetivo controle social? Por quê?
- 43) Como sugeres a aproximação da democracia direta, dos cidadãos, às deliberações do conselho, para um efetivo controle social da população sobre o Estado?
- 44) Acreditas que o CEAS é constituído de atores coletivos e sujeitos políticos autônomos para o efetivo controle social? Ou há a manutenção de estrutura e dos modos de decisão dominantes (centralizador e burocráticos)? Por quê?
- 45) O que acreditas ser relevante para o efetivo controle social do CEAS (Maior atribuição, maior apoio da sociedade? Menor burocracia? Maior participação política no governo? Melhores recursos e apoio técnico, melhor capacitação)?
- 46) Concebes outra(s) forma(s) de controle social mais efetiva das políticas sociais? Quais?
- 47) Acreditas que sua participação social no controle social da política é realmente eficaz? Por quê?

APÊNDICE C

TERMO DE CONSENTIMENTO INSTITUCIONAL

TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Institucional

O projeto proposto de autoria da pesquisadora, mestranda, Erika Scheeren Soares, orientada pelo Prof. Drº Jairo melo Araújo, intitulado: ***O Processo de Controle Social do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul: Caminhos de um Estado Democrático?*** Visa o estudo das possibilidades de controle social do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul (CEAS/RS) por meio de suas representatividades na atualidade, sua dinâmica de funcionamento e estrutura de apoio.

Tem como objetivo geral identificar os processos restritivos e colaborativos na gestão do controle social da Política de Assistência Social do CEAS/RS com vistas a subsidiar a qualificação do órgão, como espaço para a realização concreta desse controle.

A pesquisa envolve a Observação Sistemática de Reuniões Plenárias e Comissões Temáticas do Conselho subsidiadas por Roteiro de Observação; Entrevistas semi-estruturadas de aproximadamente 45 min com o conjunto dos conselheiros (a agendar individualmente), representante do Departamento de Assistência Social do Estado, e estrutura de pessoal de apoio, com a permissão dos mesmos.

Somente a mestranda e o orientador terão acesso às descrições dos Roteiros de Observação e aos relatos das Entrevistas, sendo excluídas as procedências pessoais identificatórias. As informações coletadas serão sistematizadas e socializadas ao CEAS/RS posteriormente em forma de Seminário, com vistas a contribuir com as atribuições do órgão por meio de processo participativo dos conselheiros. Como ainda, a devolução dos dados se fará por meio da entrega da Dissertação Final para compor a biblioteca do Conselho.

Os resultados da pesquisa poderão ser publicados e/ou divulgados em eventos científicos, sendo assegurado o sigilo das informações e anonimidade dos participantes. **Declaro, portanto, enquanto Representante do Departamento de Assistência Social na data que estou de acordo e ciente dos procedimentos da pesquisa acima relatados, contribuindo para sua efetivação. Declaro, igualmente, que este termo foi lido e recebi uma cópia.**

Agradecemos desde já a colaboração do CEAS/RS e estamos à disposição para quaisquer informações adicionais pelo fone (051) 9318 0112 (pesquisadora) e pela entidade responsável - Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS (051) 3320 3345.

Porto Alegre, de de 2007.

Edilar Cruz
(Presidente do CEAS/RS)

Maria Izabel Nunes
(Diretora do DAS/RS)

Erika Scheeren Soares
(Pesquisadora Mestranda)

Prof. Dr.º. Jairo Melo Araújo
(Orientador Responsável)
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Faculdade de Serviço Social – PUCRS

APÊNDICE D

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO
LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, RG n° _____ abaixo assinado, declaro que, de livre e espontânea vontade e de forma gratuita, aceito participar da pesquisa: **O Processo de Controle Social do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul (CEAS/RS): Limites e Possibilidades Dentre o Estado Democrático.** De autoria da pesquisadora, mestranda, Erika Scheeren Soares, orientada pelo Prof. Dr° Jairo Melo Araújo, que visa o estudo das possibilidades de controle social do CEAS/RS por meio de suas representatividades na atualidade, sua dinâmica de funcionamento e estrutura de apoio.

Autorizo, assim, o uso do conteúdo das informações dadas para que seja utilizado parcial ou integralmente, sem restrições de prazos e citações, a partir da presente data. Estou ciente que a pesquisa tem por objetivo geral identificar os processos restritivos e colaborativos na gestão do controle social da Política de Assistência Social do CEAS/RS com vistas a subsidiar a qualificação do órgão, como espaço para a realização concreta desse controle.

A entrevista será previamente agendada, utilizando-se de formulário para a coleta de dados e com duração de aproximadamente 1h e 30 minutos, e eu poderei interromper a qualquer momento que julgar necessário não sendo obrigado a responder qualquer pergunta que julgar inconveniente.

Estou ciente que os dados coletado poderão ser utilizados para a publicação de artigos, apresentação em seminários e similares, com a preservação de meu anonimato. Fui informado que as informações coletadas serão sistematizadas e socializadas ao CEAS/RS posteriormente em forma de Seminário, com vistas a contribuir com as atribuições do órgão por meio de processo participativo dos conselheiros.

Declaro, portanto, que estou de acordo e ciente dos procedimentos da pesquisa acima relatados, contribuindo para sua efetivação e, igualmente, que este termo foi lido e recebi uma cópia.

Agradecemos desde já sua colaboração e estamos à disposição para quaisquer informações adicionais pelo fone (051) 9318 0112 (pesquisadora) e pela entidade responsável - Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS (051) 3320 3345.

Porto Alegre, de de 2007.

Entrevistado (a)

Erika Scheeren Soares
(Pesquisadora Mestranda)

Prof. Drº. Jairo Melo Araújo
(Orientador Responsável)

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Faculdade de Serviço Social – PUCRS

APÊNDICE E

SÍNTESE DA PROPOSTA DA PESQUISA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DA PUCRS - 2006**MESTRANDA: Erika Scheeren Soares - PROFESSOR ORIENTADOR: Dr. Jairo Melo Araújo****PROJETO: O PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL DO CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL: LIMITES E POSSIBILIDADES DENTRE O ESTADO DEMOCRÁTICO**

Resumo: O projeto visa pesquisar como se processa o controle social no Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul - CEAS/RS, caracterizando as correlações de forças presentes. Fundamenta-se na origem histórica dessas instituições, na gênese dos direitos sociais, pretendendo apontar os processos restritivos e colaborativos na efetivação desse controle social, que envolve os mecanismos restritivos institucionais, concepção da assistência social; forma das representatividades e de capacitação destes atores. Será realizada Observação Sistemática nas Reuniões Plenárias e Comissões Temáticas para ainda subsidiar a elaboração do formulário para entrevista com todos os conselheiros assíduos e funcionários do CEAS/RS no período de 2007.

PROBLEMA: COMO SE PROCESSA O CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL - CEAS/RS?

OBJETIVOS

1. Geral:

Identificar os processos restritivos e colaborativos na gestão do controle social da Política de Assistência Social do CEAS/RS com vistas a subsidiar a qualificação do órgão, como espaço para a realização concreta desse controle.

2. Específicos:

- 2.1. Analisar no CEAS/RS como as representatividades participam dos processos decisórios;
- 2.2. Identificar na organização institucional do CEAS/RS e nos processos deliberativos as dinâmicas de interesses e as correlações de forças presentes no movimento de controle social;
- 2.3. Verificar de que forma se processa na atual gestão do CEAS/RS a articulação com as demais instâncias gestoras da política de assistência social e da sociedade;

QUESTÕES NORTEADORAS

- ❑ Como se desenvolvem os processos de participação política representativas e os processos decisórios dos conselheiros no CEAS/RS?
- ❑ Como se processa a dinâmica em termos institucionais e organizacionais da gestão do CEAS/RS nas deliberações assumidas em nome da promoção do controle social da Política de Assistência Social no Estado?
- ❑ Como a composição paritária do CEAS/RS contribui para a gestão do controle social democrático?
- ❑ Como se processa na gestão do CEAS/RS os trabalhos à publicização e articulação com as esferas nacional e municipais no intuito de efetivar o controle social da Política de Assistência Social no Estado?

METODOLOGIA:

- **Observação Sistemática (Roteiro Estruturado)** de Reuniões Plenárias e Comissões de Trabalho (no total 7 encontros em cada);
- **Entrevistas Semi-Estruturadas (Formulário)** com Conselheiros Assíduos no CEAS/RS no período, Universo: N= 18); Secretário (a) do Departamento da Assistência Social e Funcionários do CEAS/RS: N=3.
- **Seminário Final - avaliação dos dados “devolução”**, objetivando qualificar o estudo, e apontar subsídios a partir de propostas de melhoria do controle social no CEAS/RS.

DESAFIO:

“o caráter que os Conselhos vão assumir em cada caso- meras estruturas governamentais adicionais ou espaços públicos onde se constituem atores coletivos e sujeitos políticos autônomos- irá depender do resultado da disputa que se trava nos diferentes contextos que os abrigam (...) podendo representar a manutenção da estrutura e dos modos de decisão dominantes [centralizador e burocrático] no aparato do Estado brasileiro (DAGNINO, 2002:294)” .

REFERÊNCIAS :

DAGNINO, E. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades**. In Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo Paz e Terra- UNICAMP, : 2002.