

MARIA APARECIDA MORAIS OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FRANCA:
o estudo de uma realidade desafiadora**

FRANCA

2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MARIA APARECIDA MORAIS OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FRANCA:
o estudo de uma realidade desafiadora**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Júlio de Mesquita Filho, para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de Concentração: Serviço Social – Trabalho e Sociedade.

Orientadora: Profa. Dra. Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira

FRANCA

2008

Oliveira, Maria Aparecida Morais
Participação cidadã no Conselho Municipal de Assistência
Social de Franca : o estudo de uma realidade desafiadora /
Maria Aparecida Morais Oliveira. –Franca : UNESP,2008

Dissertação – Mestrado – Serviço Social – Faculdade de
História, Direito e Serviço Social – UNESP.

1.Políticas Públicas – Franca (SP). 2.Serviço Social –
Conselho Municipal. 3.Cidadania – Assistência Social.

CDD – 361.61

MARIA APARECIDA MORAIS OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FRANCA:
o estudo de uma realidade desafiadora**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação da Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Júlio de Mesquita Filho, para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de Concentração: Serviço Social – Trabalho e Sociedade.

COMISSÃO EXAMINADORA

Presidente: _____

Profa. Dra. Cirlene Aparecida Hilário da Silva Oliveira

1º Examinador: _____

2º Examinador: _____

Franca, ____ de _____ de 2008.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e pelas realizações;

Aos meus familiares, pela compreensão, apoio e aconchego nas horas em que necessitei renovar minhas energias;

A mestre e amiga, desde a graduação, Prof^a Dr. Maria das Graças de Gouvêa, por quem tenho um carinho especial, e sou muitíssimo grata;

Aos conselheiros, pelas informações, pela convivência, pelas reflexões, pela experiência vivida nestes 11 anos de colegiado, que muito contribuíram para este processo de reflexivo;

Àqueles que incentivaram e acreditaram na possibilidade de realização desta pesquisa. São muitas pessoas que direta ou indiretamente me acompanharam, farei referência, a algumas destas. Entretanto, minha gratidão estende-se a todos que, por diferentes formas, contribuíram para a realização desta pesquisa: Adriana Giaqueto, Helvira, Eliana Bionde, Fátima Carvalho, Marcio Nalini, Silvana Barbosa, Silvia Arantes, Israild, Jandira, Gislaine, Luzia Bom, Carmem Mendes, Irene, Eliete, Carla, Célio Marangoni e Alexandra, Sandra Fernandes, Claudia Garcia, Regina minha prima irmã, muito obrigada;

Em especial, à Prof. Dr. Cirlene Aparecida H. da S. Oliveira, pela disponibilidade em aceitar o desafio de dar continuidade a uma pesquisa já iniciada, pela tranqüilidade, sabedoria e ética com que conduziu este processo.

OLIVEIRA, Maria Aparecida Moraes. **A participação cidadã no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca: o desafio de uma realidade desafiadora.** 2008. 144 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2008.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo refletir sobre as dificuldades na efetivação da participação cidadã dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca, no período de 1997 a 2003. A pesquisa buscou identificar as situações que interferem e possam estar atrasando a atuação dos conselheiros numa perspectiva crítica de enfrentamento e embate político na efetivação dos direitos sociais previstos com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Partimos da constituição da sociedade brasileira e a sua formação social, econômica e política, os movimentos da sociedade civil em torno das conquistas sociais, visando a compreensão do comportamento desta sociedade em relação a participação e engajamento nas questões coletivas. Procuramos resgatar a formação e constituição do conselho demonstrando o processo de implantação deste no município, cuja conjuntura política do período favorecia e incentivava a criação de canais de participação popular. Apresentamos algumas referências sobre a Assistência Social destacando aspecto da descentralização, a relação público e o privado, o papel do Estado com base nos princípios descritos nas legislações atuais da área, como LOAS, Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único da Assistência Social. A pesquisa revelou alguns entraves ao processo de participação, bem como apontou algumas propostas estratégicas de ação com vistas e superação das dificuldades levantadas, e, conseqüentemente, o fortalecimento do colegiado.

Palavras-chave: participação; cidadania; conselhos municipais de assistência social; políticas públicas.

OLIVEIRA, Maria Aparecida Moraes. **A participação cidadã no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca: o desafio de uma realidade desafiadora.** 2008. 144 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2008.

ABSTRACT

This research paper had as objective to reflect on the difficulties establishing effectively the participation of the council members of the City council of Franca Social Assistance in the period of 1997 until 2003. The research sought to identify the situations that can be interfering and can be delaying the performance of the council members in a critical perspective of confrontation and political shock, towards the definite establishment of the foreseen social rights with the promulgation of the Organic Law of Social Assistance (LOAS). We began the studies, based on the formation of the Brazilian society. How it is formed and incorporated socially, economically, and politically. The movements of the civil society around the social conquests, aiming at the understanding of the behavior of this society in relation to the participation and enrollment in the collective questions. We tried to rescue the formation and constitution of the council in order to demonstrate the process of implantation in the city, whose political conjuncture in the period being studied favored and stimulated the creation of channels of popular participation. We also present some references about the Social Assistance, specially the aspect of decentralization, the public relation and the private one. The function of the State on the basis of the described principles and in the current legislation of the area, as LOAS, National Politics of Social Assistance and Only System of the Social Assistance. The research disclosed some obstacles that are interfering to the participation process, as well as it pointed some strategical proposals of action aiming to overcome the raised difficulties, and consequently empower the collegiate.

Key words: participation; citizenship, city councils of social assistance, public politics.

LISTA DE SIGLAS

BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional Serviço Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
DRADS	Divisão Regional de Assistência e Desenvolvimento Social
FEBEM	Fundação Bem Estar do Menor
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPE	Instituto Nacional Pesquisas Espaciais
IPE	Instituto Pesquisa Econômica e Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MAS	Ministério da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NOB	Norma Operacional Básica
ONU	Organização das Nações Unidas
PPD	Pessoa Portadora de Deficiência
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PPA	Plano Plurianual
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil
PSF	Programa de Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica

SECAS	Secretaria da Cidadania e Ação Social
SAS	Secretaria de Assistência Social
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Ciência, Educação e Cultura
UNISE	Unidade de Serviço Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E OS REFLEXOS DA FORMAÇÃO BURGUESA NO BRASIL	19
1.1 A Formação da Sociedade Brasileira	19
1.1.1 Desenvolvimento econômico do Brasil.....	20
1.1.2 Transição capitalista dependente.....	24
1.1.3 A expressão da participação na sociedade burguesa	27
1.1.3.1 <i>Participação Regulada</i>	28
1.1.3.2 <i>Participação Cidadã</i>	31
1.1.4 A participação nos Conselhos Gestores.....	35
1.1.4.1 <i>Participação e Ideologia</i>	37
1.1.4.2 <i>Participação Política</i>	39
CAPÍTULO 2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL.....	44
2.1 Descompasso entre a Política de Direitos e sua Efetivação	44
2.1.1 A concepção de assistência social como política pública.....	46
2.1.2 Política de assistência social: a dinâmica de sua implantação.....	49
2.1.3 Situando a descentralização e municipalização	54
2.1.3.1 <i>A concepção de descentralização presente na LOAS</i>	56
2.1.3.2 <i>Os desafios (ainda) necessários para a efetivação da Política de Assistência</i>	57
CAPÍTULO 3 O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FRANCA (CMASF).....	63
3.1 Implantação e Organização do CMASF	63
3.1.1 Caracterização da Cidade de Franca	63
3.1.2 O Histórico da Assistência Social	70
3.1.3 O CMASF: formação e desenvolvimento	80
3.1.3.1 <i>A constituição do conselho municipal de assistência social e suas ações</i>	82
3.1.3.1.1 <i>Ações internas:</i>	84

3.1.3.1.2 Ações reguladoras da Política de Assistência Social:	85
3.1.3.1.3 Ações de mobilização e Participação Popular:.....	86
3.1.3.1.4 Ações de fiscalização e acompanhamento da política:	87
3.1.3.1.5 Planejamento da política de assistência social:.....	87
CAPÍTULO 4 A PESQUISA	89
4.1 Reflexão Analítica dos Dados da Pesquisa	89
4.1.1 O Conselho – afinal para que serve?	90
4.1.2 Filantropia ou Direito? O confronto entre “o velho e o novo”	93
4.1.3 O Horizonte está distante, o Caminho é longo	99
4.1.4 Caminhos para a participação cidadã	108
4.1.5 A troca como Motivação: “dar e receber”	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS.....	129
APÊNDICES	
APÊNDICE A – ENTREVISTA SEMI – ESTRUTURADA.....	139
APÊNDICE B – QUADRO CONSELHOS MUNICIPAIS EXISTENTES EM	
FRANCA	140
ANEXOS	
ANEXO A – MAPA - ÍNDICE PAULISTA DE VULNERABILIDADE SOCIAL -	
MUNICÍPIO DE FRANCA – 2000	143
ANEXO B – INDICADORES QUE COMPÕEM O ÍNDICE PAULISTA DE	
VULNERABILIDADE SOCIAL (IPVS) – MUNICÍPIO DE	
FRANCA - 2000	144

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa está relacionada às questões com as quais temos trabalhado durante o exercício profissional, como assistente social, e que pretendemos aprofundar devido à importância que a temática participação cidadã¹ representa na atualidade, sobretudo, para o desenvolvimento e fortalecimento dos conselhos gestores de políticas públicas.

Nossa inserção no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca (CMAS), enquanto representante da Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social, desde 1997, instigou-nos a refletir sobre as circunstâncias determinantes e dificultadoras da participação cidadã dos conselheiros.

Desde a mobilização popular em torno da Assembléia Nacional Constituinte, a partir de 1985, a sociedade civil foi conclamada a participar da formulação da Carta Democrática, que em 1988 estabeleceu novos marcos e passou a nortear a participação cidadã dos brasileiros. A Constituição inova e, pela primeira vez, a seguridade social é contemplada como direito, abrindo espaço à participação da sociedade civil. Contudo, para que esses direitos possam ser concretizados faz-se necessária uma participação sistemática, crítica e qualificada dos envolvidos.

A Constituição previu canais de participação direta e coletiva da sociedade civil nos fóruns, conselhos, conferências, audiências públicas permitindo uma interlocução entre a sociedade e o poder público.

A partir daí várias ações foram empreendidas no sentido de implantar e implementar os conselhos municipais devido à importância da concretização destes espaços para efetivar a democratização do Estado e da sociedade. Os conselhos vêm sendo trabalhados nos municípios desde 1993, contudo, a participação da sociedade tem se apresentado de forma tímida e desigual em relação ao comprometimento consciente de cidadania.

Decorreu daí nosso interesse em identificar as situações dificultadoras que possam estar atrasando, ou até mesmo, impedindo o exercício da participação

¹ Este conceito surge em 1980, com luta pela redemocratização do país sendo sustentado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público (GOHN, 2001, p. 57).

cidadã dos conselheiros, bem como desvelar os entraves a essa prática e buscar alternativas para superação destes.

Os conselheiros integrantes do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca, implantado em 1997, têm demonstrado compromisso² e responsabilidade no desempenho de suas funções, quando comparecem às reuniões, desempenham as atividades que lhe são atribuídas, engajam-se em comissões de trabalho, porém, não extrapolam o aspecto formal organizativo traduzindo uma participação que não exerce o controle social de modo suficiente e sistemático, não alcançando a efetividade esperada.

O que se espera da atuação dos conselhos e dos conselheiros? Que estes exerçam, neste espaço, o controle social das ações do Estado e que provoquem discussões, questionamentos e apresentem propostas de enfrentamento ao projeto de sociedade que vem mantendo as desigualdades sociais, a opressão e exclusão da maioria da população do usufruto dos bens socialmente produzidos. Isto pressupõe, no plano ideal, ter conselheiros com visão crítica da realidade social, conhecedores do funcionamento da administração pública, da política de assistência social, do capitalismo globalizado e das conseqüências deste, na vida das pessoas.

Portanto, existe um espaço político, um instrumento legal que permite uma participação local na definição da política pública que chega ao federal, mas não temos uma tradição política de participação. Na esperança de ver este espaço fortalecido enquanto “*locus*” de controle social, democratização das ações do Estado e afirmação dos direitos esta pesquisa buscou desvendar a participação dos conselheiros neste processo.

Para identificar circunstâncias determinantes e dificuldades que possam estar atrasando a participação cidadã dos conselheiros, levantamos algumas questões a serem respondidas que nortearam o desenvolvimento desta pesquisa, tais como:

- Por que os conselheiros têm dificuldades no exercício da participação cidadã?

² Em relação a este aspecto há que se considerar o momento e experiência de cada conselheiro, pois há consciências políticas e objetivos diferentes. A visão de mundo, de sociedade e da realidade, são aspectos que indicam o grau de consciência que levam à participação, portanto, níveis diferentes de inserção, envolvimento e participação. Outro aspecto refere-se a alienação a que todos nós estamos sujeitos. Sobre esta questão consultar, Chauí (1997).

- Embora exista aberto e constituído, o espaço dos conselhos, que mecanismos estão impedindo a participação qualificada e crítica?
- Existem gestões/capacitação no sentido de fornecer elementos para uma análise crítica da realidade, que leve a uma prática política³?

A partir das indagações explicitadas anteriormente e da compreensão de que a realidade está em constante movimento, portanto em construção, buscamos desenvolver a pesquisa a partir das seguintes etapas metodológicas.

O percurso metodológico

A metodologia utilizada desenvolveu-se a partir do método histórico e dialético, cujas leis possibilitam a compreensão da totalidade dos fatos, das contradições existentes e a análise dos fenômenos a partir de sua essência e de seu caráter histórico e crítico.

Neste processo investigativo utilizamos a pesquisa qualitativa, por considerá-la mais apropriada, devido a maior aproximação do objeto da pesquisa e uma melhor compreensão dos significados que possam estar ocultos nas relações sociais historicamente estabelecidas.

Assim, 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, 1994, p. 22).

A coleta de dados abrangeu fontes bibliográficas, documentais e depoimentos dos integrantes do Conselho Municipal de Assistência Social.

³ Referíamos como prática política àquela em que os sujeitos da ação compreendem a sociedade como um todo, identificam as situações de opressão, as formas de dominação e buscam transformar estas relações. Pressupõe um processo de conscientização, conceito trabalhado por Freire (2001, p. 34) cujo “[...] ponto de partida são a situações desumanizantes das condições materiais econômicas e políticas que se encontram as pessoas [...].” Também Boaventura S. Santos. (1997, p. 271) faz referência a este respeito, quando trabalha a questão da repolitização como condição necessária para o exercício de novas formas de democracia e cidadania. Apresenta quatro espaços a serem politizados: o doméstico, o espaço da produção, o espaço mundial e o espaço da cidadania, os quais se encontram detalhados no livro: *Pela mão de Alice: o social e político na pós-modernidade*. Outra contribuição encontra-se em Gouvêa (1997, p. 27) afirma que: “[...] trata-se, muito mais, de contrapor, na prática, a essas relações de poder autoritário, uma outra forma de partilha nos processos sociais e políticos que permitem transformar o estilo, os objetivos e a distribuição interna do poder.

Recorremos às produções teóricas gerais e específicas referentes aos temas: constituição econômico-social da sociedade brasileira, capitalismo, assistência social, participação, democracia, conselhos descentralização e outras.

Na pesquisa documental foram acessados documentos em fontes primárias de natureza institucional e técnica (atas de reuniões do conselho, leis, decretos, resoluções, relatórios técnico-administrativos, planos de assistência social, diagnóstico social, etc). Utilizamos, ainda, artigos do jornal local - Comércio da Franca, e artigos eletrônicos da Folha de S. Paulo. Foram obtidos, também, dados estatísticos em fontes secundárias como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social (SEDHAS).

Salientamos que esta pesquisa foi iniciada em 2000 quando de nosso, primeiro, ingresso no mestrado. No período de 2000 a 2003 cursamos as disciplinas que foram significativas para o aprofundamento teórico da temática pesquisada.

Além destas atividades, reconstruímos o projeto de pesquisa, elaboramos o roteiro e que norteou a pesquisa de campo, realizamos qualificação em agosto de 2001 e, na seqüência, a coleta dos depoimentos dos conselheiros.

Inicialmente, o universo desta pesquisa compreendia os conselheiros e usuários atendidos nas instituições que compõe os dezoito (18) segmentos⁴ representados no CMAS. Deste universo seriam escolhidos dez (10) conselheiros (titulares/suplentes) e usuários na mesma proporção.

As contribuições da primeira banca de qualificação⁵, realizada em setembro de 2001, clarearam aspectos importantes sobre a definição dos sujeitos desta investigação. Optamos por compor a amostra somente com conselheiros, por caracterizar dois universos diferentes apresentando aspirações, objetivos e interesses diversos. Outro aspecto considerado foi o fato destes apresentarem maior

⁴ **Poder Público** - Fundo Municipal de Solidariedade, Previdência e Seguridade Social, Habitação Popular, Secretaria Municipal de Infra-estrutura meio ambiente e controle administrativo, Secretaria Municipal de desenvolvimento Econômico e Social, Secretaria Municipal de educação e esportes, Secretaria Municipal de saúde, Secretaria/Órgãos estaduais com representantes no município, Universidades Públicas. Sociedade Civil – Categoria ligada a Assistência social, Classe empresarial do Município, Ordem dos advogados do Brasil, Organizações de Atendimento a Criança e Adolescentes, Organizações de atendimento ao Portador de deficiências e grupos minoritários, Organizações de Atendimento ao idoso, organizações de Trabalhadores, Organizações de atendimento a Mulher e a Família e Universidades Privadas (Lei n. 5491 de 2001).

⁵ A comissão examinadora foi composta pela presidente Prof^a. Maria das Graças Gouvêa e as Professoras Doutoras: Eneida Gonçalves de Macedo Haddad e Israild Giacometti, em 13 de setembro de 2001.

experiência com a temática e, portanto, condições de contribuir de forma mais significativa com as reflexões propostas.

Desta forma realizamos, inicialmente, três entrevistas envolvendo os representantes:

- da categoria profissional da área da assistência social, do Fundo Municipal de Solidariedade;
- e do segmento Pessoas Portadoras de Deficiências (PPD).

Estas possibilitaram a realização do pré-teste e as reformulações necessárias no roteiro da entrevista.

A partir da definição de que nossa amostra seria composta apenas de conselheiros, realizamos sorteio de dezoito (18) pessoas do colegiado que somadas as três, já realizadas no pré-teste, totalizaram vinte e uma (21) entrevistas.

Por meio de contatos telefônicos com os conselheiros foi possível agendarmos as entrevistas, de acordo com os horários e disponibilidade dos sujeitos. Os depoimentos foram colhidos através de vinte e uma (21) entrevistas, semidirigidas e gravadas totalizando dezessete horas (17h). Estas foram realizadas no período de setembro de 2001 a janeiro 2002, sendo os sujeitos caracterizados conforme o quadro a seguir.

IDENTIFICAÇÃO	FORMAÇÃO/OCUPAÇÃO	SEGMENTO	TEMPO CONSELHO	REPRESENTAÇÃO
A	Assistente Social	PPD	4 anos	Sociedade Civil
B	Trabalhador da Indústria Calçado	Organizações Trabalhadores	7 meses	Sociedade Civil
C	Assistente Social	Fundo Social de Solidariedade	2 anos	Poder Público
D	Professora Universitária	Universidades	2 anos	Poder Público
E	Assistente Social	SEDES	1 ano 6 meses	Poder Público
F	Assistente Social	Previdência Social e Seguridade	4 anos	Poder Público
G	Advogado	Ordem dos Advogados Brasil	3 anos	Sociedade Civil
H	Escrituraria	Idosos	1 ano	Sociedade Civil

IDENTIFICAÇÃO	FORMAÇÃO/OCUPAÇÃO	SEGMENTO	TEMPO CONSELHO	REPRESENTAÇÃO
I	Escrivã Delegacia da Mulher	Secretaria/Órgãos Estaduais	4 anos	Poder Público
J	Assistente Social	Habitação Popular	7 meses	Poder Público
K	Procurador Municipal	Coordenadoria Jurídica	2 anos	Poder Público
L	Administração	Secretaria de Saúde		Poder Público
M	Assistente Social	Habitação Popular		Poder Público
N	Assistente Social	Saúde		Poder Público
O	Advogado/Professor	Secretaria Educação	7 meses	Poder Público
P	Administração	Organizações A. Mulher e Família	2 anos e 6 meses	Sociedade Civil
Q	Assistente Social	Categoria Profissional	7 meses	Sociedade Civil
R	Pedagoga	Universidade	4 anos	Sociedade Civil
S	Assistente Social	Fundo Social de Solidariedade	4 anos	Poder Público
T	Técnica Química para Calçados	PPD	7 meses	Sociedade Civil
U	Assistente Social	Categoria Profissional	4 anos	Sociedade Civil

Quadro 1 - Caracterização dos Sujeitos da Pesquisa

Fonte: Lista de Presença do Conselho Municipal de Assistência Social e entrevistas gravadas.

Elaboração: Maria Aparecida Morais Oliveira, em 2008.

Após a transcrição das entrevistas foi realizada uma leitura minuciosa com o objetivo de levantar, dentre as vinte e uma (21), aquelas que em termos de conteúdos trariam maiores subsídios à realização da pesquisa.

Porém, este processo foi interrompido em estágio já avançado devido à doença de meu esposo que veio a falecer em 2003. Mas, a vida é um todo, em que interagem o pessoal, o emocional, o social, o profissional e quando uma destas áreas é afetada, desencadeia desequilíbrios dificultando nossas realizações.

Contudo, não desistimos. Após um longo período de maturação existencial, em 2005 reiniciamos todo o processo de seleção para o ingresso no mestrado, mas sem êxito. Finalmente, em 2006, conseguimos a aprovação e, então, a pesquisa foi retomada. Foi assim, reforçada a nossa crença de que há um tempo

para cada coisa, como podemos refletir através das sábias palavras do mestre maior, “tempo para plantar e tempo para arrancar o que foi plantado; tempo para demolir, e tempo para construir; tempo para procurar, e tempo para perder; [...]” (ECLESIASTES, 3: 2;8).

Retomando este processo, portanto realizamos atualizações teóricas incorporando questões referentes à Seguridade Social, Conselhos e Assistência Social, devido à implantação da Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social, cujas reflexões avançaram neste período.

Importante ressaltar que a pesquisa de campo se limitou ao período Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, quando realizamos o estudo histórico do conselho. Estendeu-se até o governo Luis Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, perpassando dois momentos políticos do país, que interferiram na organização da assistência social. Nosso recorte histórico, portanto, foi de 1997 quando da implantação do conselho até 2003, término da terceira gestão deste colegiado.

A pesquisa de campo teve como universo os conselheiros da 3ª gestão (2001 a 2003) e sua escolha foi justificada a partir de alguns motivos: primeiro porque este período culminou com o momento da realização da pesquisa de campo, possibilitando desenvolver uma observação mais sistemática, uma vez que o fenômeno da participação estava sob o enfoque analítico.

Outro motivo foi o fato de aproximadamente 50% dos conselheiros terem sido reeleitos ou indicados para comporem a terceira gestão, em que, na renovação do colegiado, houve a permanência de pessoas que pela prática vivenciada tinham acúmulo de experiência acerca do funcionamento do CMAS.

Neste sentido, a escolha desta gestão foi intencional, pois era a primeira gestão após a reformulação da lei de criação do CMAS⁶.

Para definição dos sujeitos consideramos as duas frentes que compõem a paridade na estrutura do conselho: membros da sociedade civil e do poder público definidos por sorteio, numa primeira etapa (fase da pesquisa realizada em 2002). Na seqüência, após as entrevistas, foram selecionados intencionalmente,

⁶ Um dos aspectos que foram alterados na Lei 4799/96 referiu-se a composição do colegiado que reduziu de 26 para 18 o número de conselheiros titulares, sendo aprovada pelo colegiado em 2001 para ser aplicada a partir do terceiro mandato, visando não sofrer descontinuidade com renovação parcial a cada dois anos. Esta mudança se fez necessária para facilitar o processo de participação, pois havia segmentos que não estavam comparecendo prejudicando a representação que é paritária. (NALINI; OLIVEIRA, 2004).

seis (6), que ofereceram melhores subsídios para realização da pesquisa, constituindo, portanto sujeitos significativos.

Assim, o grupo de depoentes selecionados a partir da leitura dos dados coletados e levantamento dos conteúdos, ficou composto por quatro (4) conselheiras e dois (2) conselheiros, todos com formação de nível superior, sendo assistentes sociais, professor, advogado e um com formação em história e direito.

Durante o processo da pesquisa nós utilizamos da observação participante devido ao envolvimento direto da pesquisadora no processo de construção do conselho, enquanto membro conselheiro e, posteriormente, como assessora integrando a secretaria executiva do colegiado. Conforme Gil (1994, p. 108), “é técnica pela qual se chega ao conhecimento da vida de um grupo a partir do interior dele mesmo”.

Esta inserção direta enquanto profissional conselheira permitiu, por meio desta observação, o registro, a coleta e acesso aos dados que constituíram elementos importantes para o desenvolvimento das reflexões realizadas nesta pesquisa.

Neste sentido, é importante ressaltar que, embora sendo conselheira, o desempenho da tarefa de pesquisador tem um papel diferente onde “pesquisador e pesquisados são sujeitos de um trabalho comum, ainda que em situações e tarefas diferentes [...] (BRANDÃO, 1985, p.11). Esta relação facilitou também a realização das entrevistas que aconteceram em clima descontraído e de confiança. Alguns depoentes demonstraram a alegria de fazer parte deste momento de construção do conselho e de aprendizagem mútua.

As entrevistas foram transcritas e posteriormente analisadas utilizando a técnica de análise do discurso, pois esta nos possibilita “compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo latente, as significações explícitas ou ocultas” (CHIZZOTTI, 1991, p. 98).

Assim, buscamos articular o estudo realizado sobre o processo de participação da sociedade brasileira, o desenvolvimento da assistência social no país, a partir das falas dos depoentes, buscando compreender e desvelar os entraves e dificuldades que envolvem a participação dos conselheiros no colegiado.

No *primeiro capítulo* realizamos um estudo teórico-histórico sobre a constituição econômico-social da sociedade brasileira para um entendimento do seu comportamento participativo no contexto contemporâneo buscando compreender o aspecto cultural que envolve o processo de participação. Entendemos que o

conhecimento da formação capitalista e a inserção das pessoas neste sistema possibilitam a compreensão das dificuldades relativas à participação na sociedade brasileira como um todo.

No *segundo capítulo* refletimos sobre a assistência social no contexto neoliberal, cujos vínculos históricos estiveram ligados ao assistencialismo, autoritarismo e paternalismo, demonstrando a concepção de política pública como um desafio a ser enfrentado que exige resistência política e participação popular.

No *terceiro capítulo* enfocamos o universo local demonstrando a construção da assistência social no município de Franca, a criação e o desenvolvimento do Conselho Municipal de Assistência Social e o envolvimento destes atores sociais na construção da política pública de assistência social.

No *quarto capítulo* apresentamos o conteúdo da pesquisa de campo que foi sistematizada e organizada em cinco categorias, as quais retratam o que pensam os conselheiros sobre suas funções e responsabilidades, a concepção de assistência social, as dificuldades e possibilidades do conselho constituir-se um espaço de exercício da participação cidadã, a indicação de aspectos positivos com vistas à efetivação do conselho numa perspectiva participativa, bem como revelam as mudanças de valores e aprendizado no decorrer deste exercício.

Por último elencamos, nas considerações finais, algumas indicações e reflexões acerca deste processo com vistas a subsidiar a ação dos conselheiros e profissionais que atuam na área, bem como provocar novas investigações a respeito desta temática complexa, diversificada, porém, atual e instigante.

CAPÍTULO 1 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E OS REFLEXOS DA FORMAÇÃO BURGUESA NO BRASIL

1.1 A Formação da Sociedade Brasileira

Para entender a complexidade do processo de participação cidadã na atualidade é fundamental retomar a história da formação econômica e social do país.

O Brasil foi moldado por um desenvolvimento, primeiramente, dependente de Portugal no século XVI, na seqüência, da Inglaterra e, e no século XX e XXI, dependente de modo especial, dos Estados Unidos, no contexto do “novo patamar da internacionalização com uma verdadeira mundialização do produto, do dinheiro, do crédito, da dívida, do consumo, da informação devido, de um lado, a mundialização da técnica, de outro, à mundialização da mais-valia [...]”. (SANTOS, M., 2000, p. 30). Importante destacar que não só o Brasil vivencia esta dependência, mas grande parte dos países emergentes como China, Rússia, México, Índia e outros.

Tal dependência condicionou o desenvolvimento, determinando as condições de vida, a história e a cultura de nosso povo. A formação social e econômica do país, seu desenvolvimento e sua transição do sistema colonial para a sociedade de classes, constituem-se elementos importantes para a compreensão da mentalidade do povo brasileiro e, principalmente, das elites. Esta reflexão está presente neste trabalho, pois é essencial o entendimento destes processos históricos, para compor nossa base teórica de análise e, também, para compreendermos o comportamento e as atitudes da população brasileira no que refere ao seu engajamento e participação em assuntos que afetam diretamente suas vidas.

Portugal tinha interesse no Brasil, devido à possibilidade de encontrar metais preciosos como o ouro. Entretanto, em comparação com países como Inglaterra, França, Espanha e Holanda, este país dispunha de poucos recursos para cobrir os custos de ocupação e defesa das novas terras. As dificuldades financeiras fizeram Portugal recuar, momentaneamente, na procura do ouro, o que o fez buscar outra alternativa econômica no Brasil a agricultura, especialmente, a cultura do açúcar.

1.1.1 Desenvolvimento econômico do Brasil

O processo de ocupação das terras e desenvolvimento da economia brasileira passou por várias fases: açúcar, ouro, café e a industrialização tardia.

A exploração agrícola das terras brasileiras inicia-se com a **produção de açúcar** na segunda metade do século XVI. O êxito desta atividade ocorreu graças ao apoio comercial e financeiro dos holandeses⁷, do conhecimento dos portugueses em relação ao mercado africano de escravos e da experiência na fabricação de máquinas para engenhos. Este tipo de produção exigiu a utilização de grande extensão de terra, o que não era problema para o Brasil. Outro aspecto a ser considerado foi a necessidade de mão de obra, que constituiu um problema, sendo este resolvido com a utilização do trabalho escravo. Inicialmente, na fase de implantação dos engenhos, os colonizadores usaram a mão de obra indígena. Os índios viviam da caça e da pesca e práticas deste tipo não tinham efeito em grande escala. Em algumas regiões contaram com a ajuda dos jesuítas que impunham padrões sociais, valores e principalmente uma crença, fora da realidade dos nativos, “domesticando-os” para o trabalho. Num segundo momento, quando necessitaram produzir em larga escala, adotaram o tráfico de escravos do continente africano. Essa alternativa, embora fosse economicamente rentável, provocou grandes atrasos históricos no desenvolvimento da Nação, pois como enfatiza Furtado (1987, p. 40) “o reduzido desenvolvimento mental⁸ da população submetida à escravidão, provocará a segregação parcial desta após a abolição, retardando sua assimilação e entorpecendo o desenvolvimento econômico do País [...]”. Defende o mesmo autor, que do ponto de vista econômico, a população submetida ao processo da escravidão, fica totalmente despreparada para o sistema econômico do trabalho assalariado. Para os escravos o trabalho representava a maldição e o ócio, o bem inalcançável.

Com relação à preocupação da classe de proprietários, dos senhores, o interesse estava voltado para a ocupação de grandes áreas e de dependência exclusiva da procura externa, sendo esta a renda monetária da unidade exportadora. Por outro lado, a exportação do açúcar era um negócio de elevado grau de

⁷ Os holandeses eram, nessa época, o único povo que dispunha de suficiente organização comercial para criar um mercado de grandes dimensões para um produto praticamente novo. Há fortes indícios de que houve a participação de capitais holandeses no financiamento das instalações produtivas no Brasil e na importação de mão de obra (FURTADO, 1987, p.11)

⁸ Com isso Celso Furtado não está culpabilizando o escravo, mas o “*plantacion*”, sistema caracterizado pelo latifúndio, produção agrícola em larga escala para exportação e trabalho escravo.

especialização compondo um mercado de grandes dimensões e com alta rentabilidade. Como consequência, as atividades ligadas à produção de alimentos eram consideradas secundárias, sendo que em outras realidades, foi o estímulo para o surgimento de um mercado novo.

Dessa forma, a empresa açucareira escravista, instalada no nordeste brasileiro, permaneceu durante o século XVI, proporcionando crescimento para a colônia, contudo não se observou modificação estrutural.

O crescimento da empresa escravista tendia a ser puramente em extensão, isto é, sem quaisquer modificações estruturais. As paralisações ou retrocessos nesse crescimento não tendiam a criar tensões capazes de modificar-lhe a estrutura. Crescimento significava, neste caso, ocupação de novas terras e aumento de importações [...] (FURTADO, 1987, p. 51).

Assim, na metade do século XVII, na dependência do mercado externo esta economia passou por sérias crises e com a decadência do açúcar, devido à concorrência com as Antilhas francesas, os preços caíram na ordem de 50%, deixando o sistema paralisado por longo período. Mesmo assim, este sistema manteve-se intacto em sua estrutura até o começo do século XIX, quando voltou a funcionar.

Outra fase da economia foi o **ciclo do ouro**, século XVIII quando finalmente os portugueses atingiram seus objetivos iniciais em relação ao Brasil, a extração de metais.

O Ciclo do ouro constitui um sistema mais ou menos integrado, dentro do qual coube a Portugal a posição secundária de entreposto. Ao Brasil o ouro permitiu financiar uma grande expansão demográfica, que trouxe alterações fundamentais a estrutura de sua população, na qual os escravos passaram a constituir minoria e o elemento de origem européia maioria (FURTADO, 1987, p. 34).

A Inglaterra foi a grande beneficiada em razão da aliança com Portugal.

Este ciclo trouxe um forte estímulo ao desenvolvimento manufatureiro, uma grande flexibilidade para importar, e permitiu uma grande concentração de reservas que fizeram do sistema bancário Inglês o principal centro financeiro da Europa. (FURTADO, 1987, p. 35).

Portugal ficou apenas com aparência de riqueza, devido a sua relação de dependência da Inglaterra.

Este período traz como peculiaridade, a introdução de um grande número de pessoas de origem européia, especialmente de Portugal, com recursos para financiar grandes empresas. Internamente, possibilitou a inserção da população com poucos recursos, além da utilização em menor escala da mão-de-obra escrava. A organização do processo de trabalho na mineração possibilitava um relacionamento do escravo com o meio social, sendo este um fator altamente favorável ao seu desenvolvimento. A natureza desta atividade não permitia a ligação com a terra. O capital fixo exigido era pequeno, caracterizando outra forma de relação com o trabalho.

Ora, cabe ao ouro do Brasil uma boa parte da responsabilidade pelo grande atraso relativo, que no processo de desenvolvimento econômico da Europa, teve Portugal naquele século. Se o ouro criou condições ao desenvolvimento endógeno da colônia, não é menos verdade que dificultou o aproveitamento dessas condições ao entorpecer o desenvolvimento manufatureiro da metrópole. Houvesse Portugal acumulado alguma técnica, a mesma ter-se-ia transferido ao Brasil. (FURTADO, 1987, p. 80).

Como vimos a economia mineira também não criou outras formas de produção, restringindo-se ao ouro e à economia de subsistência. Com isso, no século XVIII a colônia tem sérias dificuldades, provocadas pela diminuição das exportações de ouro e ainda enfrenta o maior empobrecimento do período colonial.

Percebemos que o Brasil, colônia de Portugal, dependia de fatores externos para impulsionar sua economia, principalmente nos momentos de crise, como a decadência da economia espanhola e o colapso da empresa francesa instalada no Haiti, em 1789. Esta última possibilitou uma nova etapa de prosperidade para o açúcar.

A ocorrência de vários acontecimentos políticos na Europa, como a ocupação do reino português pelas tropas francesas, a abertura dos portos e o tratado de 1810⁹ que transformam a Inglaterra em potência privilegiada, provocaram grandes conflitos entre os dirigentes da grande agricultura brasileira e a Inglaterra, levando-os às discussões em torno da independência. Não existia, contudo, na colônia, uma classe de comerciantes, pois no período colonial, o comércio era

⁹ “O tratado de 1810 constituiu, na verdade, um criador de privilégios. Os ingleses não se preocupavam em abrir mercado aos produtos brasileiros, os quais competiam com os de suas dependências Antilhanas. Aplicada unilateralmente à ideologia liberal passou a criar sérias dificuldades a economia brasileira exatamente na etapa em que a classe de grandes agricultores começava a governar o país.” (FURTADO, 1987, p. 95).

monopólio da metrópole. Restou, portanto, para os grandes senhores agrícolas, a tarefa de conduzir os destinos da nação “independente”. Estes proprietários compreenderam desde cedo a importância do Estado enquanto instrumento de ação econômica a serviço de seus interesses particulares. Neste sentido,

[...] a transformação capitalista procurada, definia-se a partir dos interesses egoísticos dos estamentos ou das classes dominantes, como se constituíssem o universo real a ser atingido, privilegiados e alterados, e não a partir da Nação, em suas partes e como um todo [...]. (FERNANDES, 1975, p. 223).

Novamente buscou-se uma atividade para impulsionar a economia. O Brasil precisava encontrar um produto para voltar a exportar e o café (século XVIII), que já era produzido para consumo, aparece como alternativa viável, principalmente após a decadência das Antilhas, que também exploravam comercialmente este produto. Esta cultura tem característica diversa da açucareira. Trata-se de uma cultura permanente, que utiliza equipamento simples e de fabricação local. Ao contrário do que ocorreu com a economia açucareira, forma-se uma classe dirigente que atua também na comercialização dos produtos, que desempenhará papel fundamental no desenvolvimento posterior. Contudo, surge o problema da mão-de-obra, porque os escravos existentes estavam ocupados com o que restou dos engenhos e com o advento da abolição em 1888, o contingente interno de mão-de-obra não era suficiente para seguir adiante o projeto de consolidação do mercado capitalista. Para resolver esta questão, houve um grande incentivo para a entrada de imigrantes europeus no país com a participação do Estado. Esta alternativa em relação à mão-de-obra foi interessante aos proprietários, pois de acordo com Martins, (1979, p. 68) “Além de produzir café o fazendeiro passou a produzir também fazendas de café [...]”. Isto porque substituíram a mão-de-obra escrava que representava uma imobilização de capital pelo sistema de colonato¹⁰ e, também, usufruíram o subsídio público através da imigração subvencionada.

Cabe ressaltar que, em algumas regiões do país existiam iniciativas de culturas como a do algodão, borracha, criação de gado, economia de subsistência, no entanto, a atividade principal do momento estava centrada no cultivo do café.

¹⁰ Sistema no qual o trabalhador e sua família são contratados por tarefa, denominada empreitada. Estes residem em colônias da própria fazenda (MARTINS, 1979, p. 125).

Essa cultura trouxe ganhos monetários ao país e um fôlego momentâneo, porém, devido à posição de dependência já mencionada e à mentalidade da classe empresarial que apresentava uma tendência à concentração de renda nas etapas de prosperidade. Essa atividade também entrou em declínio, mesmo com uma política de defesa de preços, que consumiu boa parte das reservas monetárias do país. Segundo Furtado (1987, p. 196), essa política era igualmente responsável por um desequilíbrio externo, cuja correção se fazia à custa de forte baixa no poder aquisitivo externo da moeda.

Em relação à política de preços, Fernandes (1975, p. 244) chama a atenção, pois se trata da penetração do capitalismo no campo e do novo estilo de associação das oligarquias agrárias com o capital financeiro. Esta política envolve interesses nacionais e estrangeiros, pressupõe melhores condições de autoproteção.

1.1.2 Transição capitalista dependente

Novamente o país se encontrava com grandes problemas de ordem econômica, e em conseqüência, a deteriorização das condições de vida da maioria da população. A questão que se colocava era a seguinte:

O mercado capitalista ou sofreria uma nova transição para responder às exigências econômicas externas e internas, adaptando-se completamente, assim, aos requisitos do padrão de desenvolvimento inerente ao capitalismo comercial, ou enfrentava um colapso (FERNANDES, 1975, p. 231).

Desta forma, foram aceitas as condições do mercado mundial e das economias hegemônicas com o intuito de preparar o país para a industrialização e a sua reorganização institucional do espaço econômico interno. Contudo, havia um grande jogo de interesses imediatos da Inglaterra, França, Alemanha e Estados Unidos no sentido de intervirem nesta reorganização. Na verdade, afirma Fernandes (1975, p. 32) “elas estavam concorrendo para a construção de uma economia capitalista dependente nos trópicos [...]”. E como se verifica, o Brasil jamais conseguiu sair deste círculo vicioso da dependência.

[...] uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital. Estas atividades, não somente cresciam, impulsionadas por seus maiores lucros, mas ainda recebiam um novo impulso ao atrair capitais que se formavam ou desinvestiam no setor de exportação [...] (FURTADO, 1987, p.197).

O Brasil estava arcaico no processo de industrialização devido ao próprio atraso de Portugal, como segundo mencionamos anteriormente, se este país houvesse acumulado experiência técnica na área econômica, certamente teríamos outra história.

Tudo indica que a industrialização brasileira foi sendo gestada pouco a pouco. Especificamente neste período houve ações no sentido de intensificá-la. Na literatura econômica encontram-se várias posições acerca da determinação da origem da indústria brasileira. Na interpretação de Furtado, a indústria brasileira teria surgido de forma inconsciente, pois para enfrentar a crise deflagrada em 24 de outubro de 1929, com a queda da bolsa de valores de Nova York, o governo brasileiro teria adotado medidas econômicas que promoveram o emprego e estimularam, principalmente, a produção industrial para o mercado interno.

Martins (1979) discorda de Furtado, pois segundo o autor há ausência de dados empíricos para apoiar o esquema de uma política inconsciente de empregos de Furtado. Outro aspecto refere-se à incógnita sobre a origem da indústria, cuja produção passa a substituir as importações que se desenvolvem como novo centro dinâmico da economia.

Roberto Simonsen e Antonio de Castro (apud MARTINS, 1979 p. 101) também explicam a industrialização brasileira como resultado da substituição de importação. “Nesses casos, a primeira guerra mundial é considerada um ponto essencial de referência na consideração dos fatores da industrialização”. São vários os fatores que contribuíram com o nascimento da indústria brasileira, certamente, os negócios de importação não foram o único e nem o mais importante ponto de partida deste processo.

[...] A gênese da indústria brasileira não deve ser buscada nas oscilações da economia do café, na alternância dos períodos de crises. Na verdade, o aparecimento da indústria está vinculado a um complexo de relações e produtos que não podem ser reduzidos ao binômio café-indústria [...] (MARTINS, 1979, p. 106).

Continuando, o autor apresenta vários fatores que contribuíram para o desenvolvimento da indústria brasileira: a expansão em 1886/1888 da atividade comercial e industrial, o Encilhamento¹¹ em 1890, cuja finalidade era incentivar a aquisição de pequenas fábricas substituindo a produção industrial doméstica e clandestina, os negócios de importação, etc.

A partir de 1931 houve, no país, um estímulo ao processo industrial, **ciclo de bens de capitais**, que se deu principalmente através de incentivos aos senhores, à classe dirigente do café, e aos imigrantes que tinham recursos para investir. Foi possibilitada a criação de fundos para manutenção e expansão das indústrias, abriu-se a possibilidade, também, de aquisição de equipamentos a baixos preços, no exterior, de segunda mão e buscou-se o melhor aproveitamento da capacidade industrial instalada no país estimulando a sua ampliação.

Verifica-se neste ciclo, a apropriação pelos empresários, de parte substancial do aumento da renda da coletividade, sendo esta uma tendência histórica da economia brasileira para elevar o nível de preços do mercado externo.

[...] Operacionalizado através da política cambial acompanhada de controle seletivo de importações, resultou, destarte, tão somente em concentração na mão do empresário industrial, de parte substancial do aumento de renda de que se beneficiava a economia, mas também em ampliação das oportunidades de inversões que se apresentavam a esse empresário [...]. (FURTADO, 1987, p. 222).

A industrialização vem acompanhada do processo de urbanização, conseqüentemente com novos modos de vida, consumo e organização social, estando assim instaladas as bases para o desenvolvimento capitalista, ou seja, novos mercados.

De uma perspectiva global, o desenvolvimento capitalista no Brasil teve três fases até o momento estudado por Celso Furtado: a primeira corresponde à transição do sistema neocolonial, terminando com o fim da escravidão em 13 de maio de 1888, quando há a **emergência do mercado capitalista**; a segunda é marcada **pela formação e consolidação da economia urbana comercial**, mais especificamente até a década de 1950, quando as cidades passam a ter importância

¹¹ Política de estímulo a industrialização do Brasil adotada durante o governo provisório de Deodoro da Fonseca (1889-1891), baseada em créditos livres aos investimentos industriais garantidos pelas emissões monetárias, ou seja, os bancos liberavam empréstimos sem saber das reais condições de pagamento. (ENCILHAMENTO, on-line).

vital; a terceira compreende a fase de **irrupção do capitalismo monopolista**, a partir da década de 1950 caracterizada pela reorganização do mercado e do sistema de produção, através das grandes operações comerciais, financeiras e industriais da grande corporação, e após o golpe de 1964 (FERNANDES, 1975, p. 225).

Pode-se perceber as articulações do capital para manter-se e ganhar novos mercados. Em contrapartida, o Brasil, entrou neste processo tardiamente apresentando dificuldades em inserir-se, de modo competitivo, neste tipo de economia, colocando-se numa posição marginal e dependente. Assim, estamos diante do capitalismo competitivo dependente.

Como a dominação burguesa, sob sua vigência, não pode romper com ele, a economia capitalista competitiva da periferia fica condenada a dar novos saltos através de impulsos que virão de fora, dos dinamismos das economias capitalistas centrais, hoje transnacionais (FERNANDES, 1975, p. 250).

Mesmo com melhores perspectivas econômicas verificadas pelos indicadores econômicos e sociais, os desafios de um país emergente, como o Brasil, em participar da economia globalizada e competir no mercado internacional são grandes devido à necessidade de financiamento externo, a dívida externa, o controle dos juros, entre outros aspectos.

1.1.3 A expressão da participação na sociedade burguesa

O que se verifica no Brasil, desde a gênese da sociedade, é uma forte tendência de assimilar as formas de vida e de organização de países ocidentais. Essa assimilação, especialmente no caso brasileiro, “tem operado como fator de precipitação tanto de transição histórica, quanto de diferenciações estruturais que explicam as transformações capitais da sociedade brasileira (quer sobre o regime estaminal e de castas, quer sobre o regime de classes)” (FERNANDES, 1979, p. 35).

A assimilação de padrões e orientação externos à realidade brasileira, dificulta o processo de desenvolvimento de uma cultura própria, essencial numa perspectiva de resistência e participação popular.

As relações estabelecidas e a forma como foi constituído o processo de inserção dos que não faziam parte da elite hegemônica, no sistema econômico, político e social expressam a nossa participação política, cidadã, regulada.

1.1.3.1 Participação Regulada

A formação da sociedade brasileira baseada no modo de produção escravista, na estrutura patrimonialista, na organização social estabelecida nos estamentos em que relações sociais se firmavam por meio da honra, da riqueza e do poder, deixaram marcas profundas que se manifestam culturalmente até nossos dias, através da submissão, da cooptação, das relações autoritárias, paternalistas e clientelistas.

No período colonial (1549 a 1808), fundado na grande lavoura, a sociedade era composta pelos grandes proprietários e pelos escravos. Portanto, somente os senhores eram participantes das decisões através das distinções e de avaliações estamentais. Os títulos eram tradicionalmente classificados pela origem de classe da pessoa.

O 'cidadão' na emergente sociedade brasileira, não era apenas um componente da ordem civil: era o 'nobre' ou o 'burguês' em condição senhorial-gente que desfrutava das garantias civis, do direito de representação e que dispunha de voz nos mecanismos seletivos da 'opinião pública' que comandava a dominação restrita e imperial (FERNANDES, 1979, p. 42, grifo do autor).

Existiam gradações para classificação na chamada ordem estamental, construída com base em critério racial, social e econômico. Nestas gradações os cidadãos prestantes eram caracterizados como os autênticos donos do poder, pertencentes à elite e os cidadãos ativos que serviam de instrumentos aos prestantes.

No final do século XIX (1888) com o fim da escravidão¹², a intensificação do mercado capitalista e o aparecimento da sociedade de classe, os homens deixam de receber a classificação pela origem, pela nobreza, passando a

¹² O processo que culminou com a abolição dos escravos em 13 de maio de 1888 teve algumas etapas: em 1850 a Lei Euzébio de Queiroz acabou com o tráfico negreiro; em 1871 a Lei do ventre livre que dava liberdade aos filhos dos escravos nascidos a partir daquela data; em 1885 a Lei dos sexagenários sendo libertos aqueles com mais de 60 anos e finalmente a lei Áurea promulgada pela princesa Izabel no século XIX. (ESCRAVIDÃO..., on-line).

ser avaliados pelo mercado, ou seja, pelo valor de seus bens e serviços. Desta forma são classificados fora da ordem estamental e de castas da sociedade escravista, passando pela estratificação social.

Forma-se e difunde-se, aos poucos, uma nova mentalidade econômica, social e política, que serve de pião à irrupção do Povo na cena histórica. De modo muito tímido, modesto e incerto: primeiro, lutando contra os excessos dos senhores e pela abolição; em seguida lançando-se às greves e saindo às ruas para exercer pressão política contra os excessos da dominação oligárquica e pelo advento da 'democracia burguesa (FERNANDES, 1975, p. 239).

No decorrer da história verifica-se que a nação vai constituindo-se lentamente com avanços, recuos e, muitas vezes, com crises e transformações profundas.

No Brasil isto aconteceu no período de consolidação do capitalismo abrangendo duas fases importantes: ruptura da homogeneidade da aristocracia agrária e aparecimento de novos tipos de agentes econômicos sob a pressão da divisão de trabalho em escala local, regional ou nacional.

Afirma Fernandes (1975, p. 28) que nesta fase uma parcela de senhores é projetada no cenário econômico das cidades ou dos governos provinciais surgindo os novos tipos humanos (negociantes a varejo e a atacado, funcionários públicos, banqueiros, empresários, artesões e pessoas em busca de trabalho assalariado que não tinham vínculo com o código de ética senhorial). Estes representantes, compromissados com as elites aristocráticas, tentam implantar as condições econômicas, jurídicas e políticas essenciais para a plena instauração da ordem social competitiva.

Do século XIX em diante instaura-se o capitalismo competitivo e, posteriormente, após a segunda guerra, o capitalismo monopolista¹³, transformando as bases da forma de produção e a expansão interna do capitalismo comercial.

Os ganhos auferidos eram destinados para pequenos grupos e agentes humanos dentro e fora do país. Mas em pleno século XXI, com a economia globalizada, com a utilização de sofisticadas tecnologias, isto se repete. Parece ironia, mas, a “matemática” se evidencia de forma mais selvagem onde pequenos

¹³ Consiste na reorganização do mercado e do sistema de produção, através das grandes operações comerciais, financeiras e industriais da grande corporação. Acentua-se no fim da década de 50 e posteriormente a revolução de 1964 (FERNANDES, 1975, p. 225).

grupos usufruem dos bens produzidos socialmente, concentram e movimentam cifras assustadoras. É a manutenção dos privilégios de uma classe em detrimento de uma maioria de pessoas que vivem em condições subumanas.

Alerta Fernandes (1975, p. 273) que “nas condições em que se está dando a transição para o capitalismo monopolista impõe tendências de concentração social da riqueza que não podem ser nem transitórias nem atenuadas com o tempo [...]”.

Esta não era uma constatação catastrófica e sim de muita clareza e conhecimento da realidade, pois após trinta e três anos, verificamos do que o capitalismo monopolista é capaz. Como dizia este estudioso,

[...] Sob o capitalismo monopolista, o imperialismo torna-se um imperialismo total. Ele não conhece fronteiras e não tem freios. Opera a partir de dentro em todas as direções, enquistando-se nas economias, nas culturas e nas sociedades hospedeiras [...] (FERNANDES, 1975, p. 274).

O Brasil é campeão de concentração de renda e riqueza, o país dos 10%, “onde 10% concentram extrema riqueza, reduzindo os outros 90% a massa de manobra a sustentar tais privilégios [...]” (DEMO, 2000, p. 11).

Neste sentido Yazbek (2001a) assinala que, além dos indicadores de renda, a pobreza, a exclusão e a subalternidade devem ser consideradas, pois expressam claramente as relações vigentes na sociedade. Na “saga” de manutenção do capitalismo tivemos um longo período de compressão política.

Como se não bastasse a fase colonial em que não era facultada a participação a todos, a burguesia adotou, em nome da ordem legal, medidas duras e sistemáticas de repressão social, tendo a seu favor o aparato militar.

A burguesia estava no poder, dava as ordens e manipulava as instituições em seu favor.

[...] O espaço político, só continuou aberto, democrático e flexível, para os membros e as elites das classes dominantes que se identificassem com os propósitos econômicos, sociais e políticos que polarizavam e dinamizavam, de modo consciente, agressivo e violento, a dominação burguesa nesta fase de transição ainda em curso [...] (FERNANDES, 1975, p. 274).

Este modelo gera conflitos de ordem social e política expressando suas contradições, levando a classe dominante a mudar sua intervenção a fim de administrar o processo de acumulação capitalista.

1.1.3.2 Participação Cidadã

A história demonstrou, entretanto, uma outra possibilidade. O capitalismo cria os mecanismos de controle e dominação, mas também possibilita alterações, pois está organizado através do sistema de classes sociais e, desta forma, haverá competição e conflito das classes entre si, e portanto, o seu desenvolvimento dependerá da correlação de forças existentes na sociedade. “Não é só o poder burguês que se restaura e se recompõe. O povo muda de configuração estrutural e histórica, e o proletariado adquire um novo peso econômico, social e político dentro da sociedade brasileira” (FERNANDES, 1975, p. 279). Com o capitalismo industrial, se organizando no Brasil, evidencia-se a classe social do proletariado urbano.

Tal indicação otimista da participação das classes operárias é defendida pelo estudioso, como indicador de um novo padrão de desenvolvimento capitalista, que estava ampliando e aprofundando as desigualdades econômicas, sociais e políticas. Desta forma, iria refletir nos mecanismos de consciência, luta e solidariedade das classes operárias no Brasil. As condições estavam dadas, dentro do próprio sistema, com suas contradições.

É através de um comportamento coletivo, autônomo e defensivo que as classes poderão lutar contra a desigualdade, a concentração de renda e a opressão provocada por este sistema.

Essa é a única via pela qual o desenvolvimento capitalista pode adquirir algumas facetas nacionais e democráticas, o que não aconteceu, até agora, porque a dominação burguesa se impôs sem qualquer contestação efetiva, válida, capaz de produzir efeitos positivos visíveis em concessões ou arranjos em que ficasse patente o ‘temor’ diante da presença operária (FERNANDES, 1975, p. 281, destaque do autor).

Ora, que condições tivemos para o acúmulo de conhecimento, qualificação da população, para que esta entendesse os mecanismos de dominação

e as complexidades da economia capitalista? As classes populares¹⁴ só conheciam, até esse momento, os reflexos da selvageria deste sistema no seu cotidiano marcado pela pobreza e condições indignas e instáveis de trabalho e de vida.

Todavia, é exagerar demais supor que o poder relativo das classes dominantes se aprofunde de modo unilateral e sozinho, como se as alterações ocorridas na tecnologia, na educação, nos padrões de participação intelectual e política não se irradiassem também para as classes operárias, melhorando, gradualmente, a qualidade, e aumentando, constantemente, a eficácia quer de seus comportamentos especificamente fundados em seus interesses de classes, que de sua solidariedade de classe (FERNANDES, 1975, p. 283).

Assim, o poder das classes dominantes não impediu que se erguessem movimentos da classe operária, tanto no governo de Getúlio Vargas no período de 1930 a 1945, como também no de seu sucessor de 1945 a 1950 em que o país presenciou o crescimento da participação política de vários setores da sociedade. Esses movimentos, no entanto, ocorriam nas metrópoles, em setores propriamente urbanos industriais, onde tiveram condições objetivas para crescerem. Os mesmos propiciaram a elevação da participação econômica da classe operária, a alteração no horizonte cultural dos indivíduos e grupos contribuindo para o aparecimento de um operário mais qualificado e preparado para compreender o complexo sistema capitalista. Isto refletirá, posteriormente, no movimento sindical, nos movimentos sociais em geral e nas alterações ocorridas a partir da década de 1970.

Dentre os mecanismos que sufocaram as ações populares, destacamos o fechamento de sindicatos, a cassação, tortura e banimento de lideranças sociais e políticas, a censura da imprensa, o fechamento do Congresso e dos partidos, a destruição dos espaços públicos e da cidadania e a violação do direito de livre expressão.

Outras formas menos explícitas de controle político são apontadas, como por exemplo, a rede de favores e amizades entre o político e o eleitorado,

¹⁴ Classes populares, expressão entendida aqui no seu sentido mais abrangente, que contempla a diversidade de categorias sociais inseridas, ou não, no sistema produtivo e improdutivo, rural e urbano, da sociedade brasileira contemporânea. Numa formação social capitalista, segundo K. Marx, as classes fundamentais são a burguesia e o proletariado. A categoria 'classes populares' amplia o conceito clássico marxista, uma vez que contempla as mais diversas inserções no mundo do trabalho: os desempregados, os subempregados, os trabalhadores domésticos, etc. A todo esse conjunto de trabalhadores é que se denomina classes populares (VALLE, 1978 apud GOUVÊA, 1997, p. 3).

favoritismo e a imagem de soberania do Estado sobre a sociedade (MINAMISAKO,1992, p. 71).

A década de 1970 caracteriza-se pelo intenso dinamismo na conjuntura nacional e internacional, quando se verificam mudanças sócio-econômicas e políticas no Brasil e América Latina.

O impacto dos movimentos sociais em 1978 levou a uma revalorização de práticas sociais presentes no cotidiano popular. Estes foram denominados por Sader (1988, p. 27) como novos personagens, pois eram indicadores da emergência de novas identidades coletivas.

Em 1980 verificou-se a consolidação das lutas pela redemocratização, contra o empobrecimento crescente, contra a desigualdade social, opressão, que fizeram surgir, no cenário brasileiro, movimentos diversos dessa população, buscando uma melhor qualidade de vida, que desencadearam alterações significativas. Surgem elementos novos, capazes de precipitar a abertura política, as eleições diretas e a constituinte, como é o caso das eleições de 1982 e a campanha pelas 'diretas-já' de 1984.

Uma contribuição importante é a desmistificação da transição do regime militar para o democrático.

Coutinho (1992, p. 51) no livro "*Democracia e Socialismo*" menciona que "é preciso mudar alguma coisa para que o fundamental se conserve [...]" Essa é **a essência do projeto político** de abertura. Uma transição que resultou de uma negociação, de um pacto político conduzido habilmente, ou seja, nasceu de um pacto liberal conservador, que perseguia uma transição lenta, gradual e segura.

Neste sentido, a Constituinte foi uma das bandeiras democráticas mais importantes no processo de transição brasileiro.

Com a democratização dos processos eleitorais, lideranças populares, militantes de esquerda e assessores de movimentos populares, passam a integrar o poder, tanto pela via do voto direto quanto na gestão de órgãos públicos.

O Partido dos Trabalhadores ascende ao poder em vários municípios, alterando a correlação de forças da sociedade política.

A década de 1980 não conseguiu combinar direitos políticos alcançados com a democratização, com direitos sociais. Desta forma, concomitantemente ao desejo de democratização, as condições de vida da população foram piorando, o que mostra a fragilidade da

democracia política quando não se garante direitos econômicos básicos, pois a própria democracia passa a ser esvaziada, uma vez que não provoca alterações nas condições de vida da população (MUSTAFA, 2001, p. 29).

É inegável, porém, o avanço conquistado pela sociedade brasileira com a Constituição de 1988, pois foram garantidos vários direitos sociais, principalmente com a criação de mecanismos de participação da sociedade civil como os conselhos gestores das políticas públicas. Contudo, devido ao ranço autoritário e à falta de exercício da participação política¹⁵, ainda são espaços para serem ocupados a quem de direito.

No governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) de 1995 a 2002, verificou-se uma obediência às normas do Fundo Monetário Internacional (FMI), promovendo as adequações necessárias ao funcionamento do pacto estabelecido, como é o caso das privatizações das empresas públicas.

Ocorreu a transferência para a sociedade civil de atividades de responsabilidade social do Estado, entre elas, as políticas sociais, demonstrando o reforço ao Estado mínimo¹⁶.

Enfim, têm-se mais uma vez a determinação do modelo liberal e das ordens de fora, como ocorreu no início da formação econômica da sociedade brasileira.

Atualmente, esta situação se torna mais complexa dada à alta tecnologia, a ampliação da globalização da economia e mercados, a alteração das relações no mundo do trabalho e o conseqüente aprofundamento da pobreza que conforme dados do Banco Mundial: 1,2 bilhões de pessoas de um total de 6 bilhões vivem, com 1 dólar por dia (ALVES, 2001, on-line).

Tal situação recolocou em outros termos as relações de mercado e fez ainda mais visível a dependência econômica científica e tecnológica. Esta situação provoca muitas incertezas, mas como podemos observar:

¹⁵ Este aspecto será trabalhado no item 1.1.4.2

¹⁶ Surgiu a partir das idéias de Hayek (1944) e Friedman (1960) em oposição ao Estado de Bem Estar social. Neste, era garantido uma renda básica de sobrevivência, proporcionando o acesso à educação, a saúde, a habitação, etc. Estes autores defendiam um Estado menos autoritário e paternalista. Assim, o Estado Mínimo pressupõe a intervenção do Estado somente para regular o mercado, garantindo a ordem, as Leis de proteção à propriedade, Leis de proteção à liberdade de expressão, voltando-se para a mercantilização da sociedade, consolidando a hegemonia do capital. (CARVALHO, on-line). De acordo com Netto, (1999, p. 89) “Estado Mínimo para os trabalhadores e máximo para o Capital”.

[...] Não destroem a teimosa construção de vínculos solidários de responsabilidade pelo destino comum dos seres humanos. É preciso reconstruir esperanças e utopias em novas bases, reconstruir a crença na capacidade das pessoas recriarem-se e 'ver no outro a extensão de si', sem medo do futuro e sem a degradação da miséria [...] (GENRO, 1996, p. 16 apud CARVALHO, 1997, p. 77).

Neste sentido, a utopia na conquista de uma sociedade em que se valorize a justiça social, o respeito à vida, a dignidade humana, a liberdade, a participação, a democracia é necessária para que as pessoas possam resistir e lutar para o devido enfrentamento das condições impostas pelo capitalismo.

1.1.4 A participação nos Conselhos Gestores

Anteriormente descrevemos a evolução do sistema capitalista, demonstrando a transição de um sistema colonial escravista para capitalismo comercial incipiente e deste para o capitalismo monopolista, realizado através de uma forma combinada de transformação capitalista com dominação burguesa.

Também apontamos a dominação capitalista dificultando o processo de organização e participação popular no interior do processo de desenvolvimento capitalista. No entanto, como afirma Fernandes,

[...] nada 'vem para ficar' na história e, muito menos, na história de um regime tão instável como o de classes. Os recursos de opressão e de repressão de que dispõe a dominação burguesa no Brasil, mesmo nas condições especialíssimas seguidas ao seu enrijecimento político e à militarização do Estado, não foram suficientes para 'eternizar' algo que é, por essência, intrinsecamente transitório [...]. (FERNANDES, 1975, p. 321, destaque do autor).

Pudemos vivenciar experiências importantes no decorrer dos anos de 1970, as quais provocaram alterações na transição do regime autoritário para o democrático, trouxeram questões importantes para o processo de amadurecimento e organização das classes populares na direção de um projeto diferente de sociedade. Um projeto, que respeite o cidadão no direito de usufruir o que é produzido pela coletividade, e de viver com dignidade, liberdade e igualdade.

No contexto de luta contra o autoritarismo, na defesa da liberdade de expressão e participação política nascem às experiências conselhistas de gestão

pública. Como exemplo, o movimento de Saúde da Zona Leste de São Paulo que envolveu os médicos sanitaristas e diversos atores sociais em 1987, que culminou, posteriormente, na regulamentação do Sistema Único de Saúde (Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990) e na primeira ação na área de gestão e controle social proposta na Constituição Cidadã.

A Constituição de 1988 foi uma conquista importante dos movimentos sociais, pois incorporou os direitos à Saúde, à Assistência Social, à Seguridade Social, e, principalmente, o aprimoramento da democracia.

A partir daí surgem os conselhos como instâncias da participação popular na gestão das políticas públicas que, segundo Gohn (2001, p. 85) constituem em “novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política [...]”.

Estes conselhos são órgãos ligados ao poder executivo, criados por lei específica, de representação paritária entre o poder público e a sociedade civil, com funções deliberativas e de controle social¹⁷.

Em outras palavras, caracterizam-se como espaço político administrativo onde os conselheiros, agentes públicos e a população participam das discussões, deliberam sobre assuntos de interesses coletivos e acompanham os serviços realizados. Constituem espaços importantes de partilha de poder entre o estado e a sociedade civil e de exercício de democracia participativa.

Representaram a grande novidade nas políticas públicas, pois é fruto da participação em torno da defesa e incorporação dos direitos sociais no processo de democratização do país.

Foi uma conquista dos movimentos sociais, de grupos que vivenciaram este processo e, portanto, com significado e sentido diferente para o conjunto da população. A sociedade não participou amplamente, quem discutiu e forçou este modelo de gestão foram os movimentos sociais. (SPOSATI, 1999, p.12).

A partir de tais considerações fica evidente que houve um duplo esforço: de um lado, a garantia dos direitos conquistados expressos na Constituição de 1988, e de outro a concretização da legislação. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar a participação por meio de conselhos nos três níveis de governo nas áreas de saúde, educação, cultura, meio ambiente e também,

¹⁷ Controle social é o acompanhamento e monitoramento feito pela sociedade civil das políticas públicas (GOUVÊA, 2005)

segmentos específicos como criança e adolescente, idosos, pessoas com deficiências, mulheres, etc. A assistência social teve um árduo percurso¹⁸ para a sua regulamentação sendo aprovada somente em 1993, enquanto a saúde e criança e adolescente saíram à frente (1990), na aprovação das leis regulamentares e na implantação dos conselhos.

A defesa da Lei Orgânica de Assistência foi realizada por grupos ligados à categoria profissional dos assistentes sociais, organizações sociais, funcionários públicos e outros. Desta forma, canais de participação encontram-se abertos, constituídos, e, no entanto, há uma insuficiência de participação cidadã.

1.1.4.1 Participação e Ideologia

A participação na atualidade, sob a vigência do projeto neoliberal¹⁹, tem se constituído objeto de preocupação constante, pois formalmente estão garantidos os mecanismos de participação popular como conselhos, conferências, fóruns e não há uma apropriação destes espaços como *locus* de discussão e enfrentamento dos impactos produzidos pelas medidas liberais.

A lei, apenas como direito formal prevista na Constituição, não se materializa sem a participação popular. Isto significa dizer, que ela somente se constituirá na prática, como direito, se houver participação dos interessados em sua efetivação.

Vimos, no decorrer de nossa história, o exercício da participação foi apropriado pela classe burguesa. A população foi mantida autoritariamente fora das influências que decidiram e direcionaram o processo de desenvolvimento econômico, social e político.

Desta forma, fica expresso no imaginário social a concepção de que o povo é acomodado, não participa e que a participação é “coisa para político”. Esta expressão, conforme afirma Dallari (1984), faz parte da tática usada pelo poder

¹⁸ Sobre este aspecto consultar Sposati (2004a).

¹⁹ O neoliberalismo é uma doutrina econômica política formulada, logo após a segunda guerra mundial, por Hayek e Friedmam, entre outros - a partir da crítica ao Estado de Bem Estar Social e ao socialismo e através de uma atualização regressiva do Liberalismo (ANDERSON, 1995 apud FILGUEIRAS, 2005, p. 1). Este se expressou num programa político-econômico específico no Brasil, como resultado das disputas entre as distintas frações de classes da burguesia, e entre estas e as classes trabalhadoras (FILGUEIRAS, 2005, p. 1) {Encontra centrado no interesse dos indivíduos, na liberdade econômica (livre mercado), na mundialização do capital, nas restrições às funções do Estado, na flexibilização na globalização da economia} (FILGUEIRAS, 2005, p. 1).

dominante, que veicula através da mídia, a idéia de que o povo não pode e não quer perder tempo com problemas políticos. O desinteresse apregoado por motivos táticos, o qual o autor faz referência, corresponde a um traço cultural típico de governos autoritários, cuja intencionalidade é afastar a população dos processos decisórios.

Tal concepção também corresponde ao enfoque funcionalista de participação social. Neste, a participação é direcionada com fins de integração social e as pessoas são classificadas conforme a inserção no mercado. Sob esta ótica, aqueles indivíduos que estão fora do mercado de trabalho, sem acesso à renda, recebem o estereótipo de apático, irresponsável e desorganizado.

É mais um discurso que desqualifica a cultura, as formas de agir, de pensar e de participar do povo brasileiro, cuja intencionalidade é a manutenção da opressão e a dominação.

Marilena Chauí (1997, p. 3) demonstra como são as articulações dentro do sistema capitalista para a continuidade da dominação, quando mostra que, a serviço deste sistema, a ideologia traduz-se num importante instrumento para a efetivação do processo, pois através da ideologia, opera-se a representação do real, “o campo da ideologia é o campo do imaginário, não do sentido da irrealidade ou da fantasia, mas num sentido de conjunto coerente e sistemático de imagens ou representações tidas como capazes de explicar e justificar a realidade concreta [...]”.

As ideologias não nascem da prática universal. São idéias de um grupo social com o objetivo de conciliação de grupos opostos. É implantada, enquadrada através do discurso competente,²⁰ que pode ser proferido, ouvido e aceito como verdadeiro. Trata-se do discurso instituído. Não é qualquer um que pode falar qualquer coisa em qualquer lugar. Há interlocutores com permissão de falar e ouvir.

O desvelamento da ideologia constitui uma das dificuldades para efetivação da participação consciente, pois está ligada às questões mais simples do cotidiano. É somente com a consciência crítica e reflexão conjunta que vamos desvendar os elementos que ocultam a dominação e disfarçam os conflitos. Cabe ressaltar que a consciência crítica não se adquire somente com reflexão e ação,

²⁰ Discurso Competente é a fala e o saber do especialista e a massa, os receptores do conhecimento [...]. Há uma separação entre os detentores do saber e os despossuídos. A competência tem a função precisa para marcar a desigualdade numa esfera que não é mais aquela tradicional da ideologia (a desigualdade natural das capacidades e talentos), mas uma outra produzida pela sociedade planejada e organizada [...] (CHAUÍ, 1997, p.147, destaque do autor).

deve estar vinculada à luta pelos direitos, contra a exploração, pela cidadania e, principalmente, na direção de um novo projeto de sociedade.

Como podemos perceber, são muitas as sutilezas no exercício do poder, que em alguns momentos estavam explícitas, como foi o caso do regime autoritário e, em outros, exige conhecimento das relações e mecanismos desse poder, uma compreensão da realidade, das complexidades do capitalismo, enfim, uma consciência crítica da realidade social, o que implica numa participação transformadora.

1.1.4.2 Participação Política

A concepção de análise da participação que contempla esta visão crítica da realidade, anteriormente referida, é a dialética²¹. Esta dará elementos para a compreensão da lógica da organização social capitalista, que consiste na acumulação de capital através da manutenção das relações de dominação.

Sob esta ótica, o indivíduo que não participa da sociedade não será classificado como apático e como portador de uma desorganização interna, ou seja, a falta de participação estará referida à classificação do indivíduo no sistema de produção, pois é vista como fruto da lógica do processo de acumulação capitalista, que exclui a maioria da população não proprietária e sem condições de consumo.

A questão central está na possibilidade dos segmentos excluídos da classe trabalhadora participarem do exercício do poder político²², do poder de influência e decisão e realizarem a autonomia cidadã no sistema econômico, social, cultural e político do país.

Entendemos que a consciência crítica só poderá ser efetivada através da participação política e vice-versa, pois, “indivíduo conscientizado não fica indiferente e não desanima perante os obstáculos [...]” (DALLARI, 1984, p. 43). A conscientização possibilita às pessoas a compreensão da realidade, da sua condição existencial e das situações opressoras presentes na sociedade a qual estão inseridos.

²¹ Cf. Konder, (1987).

²² Poder político, não se confunde com autoridade ou Estado, mas supõe uma relação em que os atores, com recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações (TEIXEIRA, 2001, p. 26).

Para este autor, a participação é um compromisso de vida, exigida como direito e procurada como uma necessidade. São diversas as formas de inserção na participação política, numa abordagem crítica: individualmente a pessoa participa falando, escrevendo, discutindo, denunciando, cobrando responsabilidades. Mas é preciso somar forças em um grupo social e isto se faz através da participação coletiva. Entre as mais eficientes formas de participação política, estão os trabalhos de conscientização e organização dos trabalhadores.

A conscientização consiste em dar uma contribuição para que as pessoas percebam que nenhum ser humano vale mais ou menos que os demais, que todos devem lutar constantemente pela conquista ou preservação da liberdade de agir e pela igualdade de oportunidades e responsabilidades (DALLARI, 1984, p. 52).

Tal forma de participação constitui uma das ferramentas importantes para o processo de mudança social, principalmente numa época em que convivemos com a alta tecnologia e que verificamos a exclusão ainda maior das pessoas empobrecidas.

Referimos ainda a participação no processo eleitoral na condição de candidato, eleitor e militante partidário, exercendo uma função pública, ou ainda, engajando-se em movimentos sociais.

Destacamos participação cidadã²³, que pressupõe um conhecimento da realidade social, econômica, política e suas complexidades, capacidade de análise crítica e de articulação com segmentos mais amplos em torno de um projeto novo de sociedade e que, acima de tudo, depende do envolvimento através da participação. Esta é a concepção de participação que tomaremos como referência na presente pesquisa.

Atualmente, participamos de várias experiências de trabalhos sociais que envolvem a participação de pessoas e grupos e que merecem ser analisadas, pois existe o risco de a participação contribuir apenas para reforçar a manutenção do “*status quo*”.

²³ A participação cidadã processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos (TEIXEIRA, 2001, p. 30).

A Carta Constitucional de 1988 prevê a participação direta dos cidadãos por meio do plebiscito, do referendo, da iniciativa popular de lei, das tribunas populares, dos conselhos e outros canais institucionais de participação, os quais possibilitam a emergência de várias formas de participação no conjunto da sociedade. Assim, os “mais diversos atores sociais, tanto na sociedade como no Estado, reivindicam e apoiam a ‘participação social’, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado, a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil [...]”. (CARVALHO, 1998, p. 7, destaque do autor).

Dentre as práticas participativas existentes podemos destacar os orçamentos participativos, os conselhos gestores e as parcerias entre o Estado e sociedade, sendo considerados espaços de co-gestão entre o Estado e sociedade. Outras práticas participativas, porém não institucionalizadas como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Pastoral da Criança, os fóruns de iniciativa civil, como por exemplo, o Fórum em Defesa da Vida e contra Violência, do Campo Limpo, na Zona Sul de São Paulo, campanhas como a Ação da Cidadania dentre outros espaços de participação política crítica.

São também, apontadas por Carvalho, práticas centradas mais na sociedade civil, de caráter totalmente informal, como as redes de “militância virtual”, as consultas e pesquisas realizadas por telefone, questionários ou Internet, os movimentos de consumidores e usuários. Também não podemos deixar de mencionar a participação de grupos culturais como os “*anarcopunks*” na defesa e divulgação do movimento mexicano dos Zapatistas²⁴ e do movimento *Hip-Hop*, que agrega jovens ligados à música Rap e ao “*grafitti*” no debate sobre a violência e o racismo. Defende a autora que estas “são formas de participação que incorporam a opinião pública novos critérios de justiça, de relevância e de pertinência e trazem novos temas a agenda pública [...]” (CARVALHO, 1998, p. 33).

Por outro lado não vamos nos deter na discussão do mérito e avanço de cada uma dessas experiências, mas é preciso “separar o joio do trigo”. Por exemplo, existem formas de participação que não elevam a consciência crítica, não

²⁴ Movimento inspirado na luta de Emiliano Zapata contra o regime autocrático de Porfirio Díaz no México em 1910. Os zapatistas ganharam visibilidade a partir de 1994, lutando contra o NAFTA – acordo de livre comércio entre o México, Estados Unidos e Canadá. O movimento defende a gestão democrática do território, a participação direta da população e a partilha da terra e da colheita. (MOVIMENTO..., on-line).

Sobre a participação destes movimentos consultar Lüchmann e Souza (2005 p.108–109).

contribuem para a compreensão das questões presentes no nosso estado secular de dependência a um capitalismo imperialista, globalizado e monopolista.

Podemos citar a participação solidária. Ela é muito importante enquanto possibilidade das classes empobrecidas desenvolverem uma mentalidade contrária ao individualismo presente em nossa sociedade para construir uma nova cultura democrática. Por outro lado, poderá “estar ocultando a luta de classes, pois a burguesia, portadora de uma visão parcial de sociedade, não considera as relações sociais no interior do capitalismo, baseada na propriedade dos meios de produção e na apropriação privada do excedente” (GUSMÃO, 2000, p.10).

Tal prática, principalmente da forma como foi estimulada no governo Fernando Henrique Cardoso, especialmente no ano de 2001²⁵, poderá introjetar a idéia de que, se a sociedade ajudar, mudarão as condições de vida da população empobrecida.

Neste caso o que ocorre é a sociedade responsabilizando-se pelas ações sociais e o estado redefinindo o seu perfil: a redução de investimentos na área social. Como bem observa Yazbek (2001b, p. 6) “do ponto de vista da consciência política, cívica e do direito pode ser um grave retrocesso. O direito se torna de novo, benemerência, favor, generosidade da empresa, boa vontade da entidade [...]”. Na verdade, a essência do problema não se resolve desta forma, é preciso atacar as raízes, as causas da pobreza e da dominação.

Neste sentido, está ocorrendo uma operação ideológica que Chauí (1997, p. 28) afirma passar por dois ocultamentos: “o da divisão social e o do exercício do poder por uma classe sobre outras [...]”.

Entretanto, interessa-nos neste trabalho destacar a participação cidadã, e de modo especial, a **participação em conselhos gestores de políticas públicas**, pois se refere à questão central desta pesquisa.

Como vimos, anteriormente, esta é uma modalidade de participação política, de engajamento em discussões e decisões de interesse público e de exercício da cidadania.

Os conselhos, portanto, foram uma das bandeiras de luta e reivindicação dos movimentos sociais por considerá-los como espaços de partilha de poder e construção de democracia. Ainda estamos em processo de construção, pois

²⁵ Neste ano comemorou-se o ano Internacional do Voluntariado, sendo implementadas diversas ações direcionadas ao setor.

se percebe uma grande dificuldade na ocupação destes espaços, tanto pelos movimentos sociais como da população usuária dos serviços de assistência social. Assim, conhecer os entraves e as dificuldades de concretização desta forma instituída de participação constitui nosso desafio.

Pois novos paradigmas de transformação social, os papéis do Estado, da sociedade e da cultura nesta transformação, o papel dos movimentos sociais, novas formas de organização e de luta, novas formas de manifestação cidadã, tudo isso são reconstruções a fazer (CARVALHO, 1998, p. 55).

Dependendo da forma como este espaço for construído poderá contribuir para o exercício da democracia e ser instrumento importante para o fortalecimento do poder popular, mas também poderá ter uma atuação formal limitando-se ao cumprimento das normas, constituindo assim, um espaço para acomodação dos conflitos e integração dos indivíduos.

No próximo capítulo serão abordados a assistência social no contexto neoliberal e os desafios da implantação desta política conforme preconiza Lei 8742/93 LOAS.

CAPÍTULO 2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL

2.1 Descompasso entre a Política de Direitos e sua Efetivação

A Carta Constitucional de 1988 apontava pela primeira vez, a construção do Estado de Bem Estar Social, segundo Netto (1999, p. 77) “ colocava-se o arcabouço político-jurídico para implantar, na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade [...]”.

Mas, ao mesmo tempo no contexto internacional, o processo era inverso, coincidindo com a reestruturação do capitalismo mundial e a crise do socialismo.

O capitalismo se rearticulou, o capital quebrou as barreiras institucionais, econômicas e culturais. A essência desse movimento é o avanço da sociedade de mercado que procura, por meio de diversos mecanismos, ser completamente livre de qualquer controle democrático. Os impactos desta rearticulação são visíveis na realidade social, na crescente concentração da renda, na estrutura sindical fragilizada, na terceirização, na flexibilização dos direitos trabalhistas e na perda dos padrões de proteção social, na debilidade da saúde, na falta de alimentos, ameaçando os direitos e as conquistas sociais.

O sistema de proteção social universalizante, a gestão democrática, a garantia de políticas sociais integradas e continuadas através de um comando único são ameaçadas, ou melhor, inviabilizadas.

Acresce-se aí a “resistência entre o conjunto da burguesia e seus associados, em levar a prática o pacto social plasmado na Constituição de 1988. {este} equivalia, no plano econômico, a redução das taxas de exploração e, no plano político, à construção de mecanismos democráticos de controle social” (NETTO, 1999, p. 78).

Este autor observa que a burguesia empreendeu inúmeros esforços para desqualificar a Carta Constitucional desde o impedimento da preparação da legislação complementar até a pura e simples violação de seus preceitos.

Neste confronto os setores dominantes saem vencedores sendo capazes de um rearranjo político que lhes conferiu uma vitória eleitoral a presidência da república em 1989 com o então presidente Fernando Collor de Melo. Na seqüência devido a corrupção intolerável e o *impeachment* deste Presidente, assume em outubro de 1992

Itamar Franco que implanta o plano real²⁶ e abre espaço para ascensão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que vai consolidar o projeto político do grande capital e, simultaneamente, a inviabilização da construção do Estado garantidor de direitos sociais universais previsto na Constituição (NETTO, 1999, p. 79).

No período FHC vivenciou-se no país a desregulamentação dos direitos sociais básicos, como aposentadoria por tempo de serviço, a privatização dos serviços de saúde e assistência social. Isto significa a redução do Estado e a redefinição da relação pública e privado, traduzindo na transferência de responsabilidades para o setor privado, através das entidades sociais e também para cada pessoa individualmente. O Estado, nesta perspectiva, trabalha com políticas sociais focalizadas, privatizadas. Quem pode comprar, utiliza os serviços oferecidos pelo mercado e as pessoas com poder aquisitivo menor ficam na dependência da filantropia voluntária.

A política social neste governo,

[...] aparece inteiramente subordinada a orientação macroeconômica, que por sua vez é estabelecida segundo os ditames do grande capital. [...] tem seus traços constitutivos voltados especialmente para ferir a Seguridade social – porque nela esta o nervo das políticas centrais para as massas trabalhadoras. Tais traços se condensam em duas orientações gerais: a privatização e a mercantilização; ambas, porém sinalizam [...] a desresponsabilização do Estado em face da sociedade (NETTO, 1991, p. 87).

Na área social, esta tendência neoliberal se verifica nas ações focalizadas, na alta seletividade e na transferência de ações para a sociedade, que deveriam ser assumidas pelo Estado com o apelo à solidariedade e ao voluntariado. Desta forma, apresenta-se um Estado reducionista, o qual esvazia e descaracteriza os mecanismos institucionalizados de proteção social, o que Yazbek (2001a) afirma ser uma “visão de política social apenas para completar o que não se consegue via mercado, família ou comunidade”.

Observa-se, portanto, muitas dificuldades no processo de conquista do estatuto legal para assistência social, demonstrando uma concepção arraigada vinculada ao favor, à caridade presente em vários setores da sociedade.

25 Em julho de 1994 como tentativa de redefinir a estratégia de desenvolvimento nacional o “Plano Real” foi exibido por FHC como estratégia de estabilização monetária, como instrumento de redistribuição de renda e como base de democratização do consumo. Cf. Netto, (1999).

Neste sentido, para situarmos os desafios da implantação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) faz-se necessário retomarmos a concepção de assistência contida na legislação.

2.1.1 A concepção de assistência social como política pública

Os artigos 203 e 204 da Constituição cidadã de 1988, elevam a Assistência Social à condição de política pública vinculada à Seguridade Social ao lado da Saúde e Previdência, apesar das resistências²⁷ e dificuldades impostas pelo bloco dominante, retardando a regulamentação destes artigos por um período de cinco anos. Esta foi aprovada em sete de dezembro de 1993, pelo presidente da república Itamar Franco, sendo publicada no diário oficial da União em oito de dezembro de 1993.

A Assistência Social como política pública no campo da Seguridade Social ou de proteção social, traz para o país uma nova forma de realizar a assistência às pessoas, que a partir desta lei, não são vistas como pobres, mas como cidadãos tendo, portanto, o direito a receber atenções necessárias como esta expressa no artigo 203 “A assistência social será prestada a quem dela necessitar independentemente de contribuição à Seguridade Social” (BRASIL, 1993, p. 18769).

Inscrita na Seguridade Social através do artigo 194²⁸ o Estado reconhece a Assistência Social como direito de proteção social não contributivo, ou

²⁷ “Resistências corporativas de trabalhadores da área e de dirigentes governamentais que agiram para evitar o processo de descentralização; resistência de técnicos da área econômica e da previdência social que temiam que a inclusão da assistência social no âmbito da seguridade absorvesse enormes recursos da previdência; resistências políticas de diversos grupos de parlamentares habituados a se servirem da assistência como um mecanismo clientelista; igualmente das associações filantrópicas que temiam a ingerência governamental na sua autonomia na execução das ações assistenciais financiadas com recursos públicos; e, sobretudo, resistências dos representantes máximos do governo, que utilizaram estratégias para retardar a regulamentação da assistência [...]” (FERREIRA, 2000, p. 150).

²⁸ A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações e iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e a assistência social. O Parágrafo único define que compete ao poder público, nos termos da Lei, organizar a seguridade, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV – irredutibilidade do valor dos benefícios; V – equidade na forma de participação no custeio; VI – diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. Emenda Constitucionais n 20, de 1998. (BRASIL, 1998).

seja, não é necessário ter carteira assinada ou contribuir com a previdência para ter acesso aos serviços, portanto um dever do Estado.

O artigo 1º da LOAS refere-se a assistência social como:

[...] direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993, p. 18769).

Assim, está expressa a forma e conteúdo da política como dever do Estado a ser realizado em conjunto com a sociedade civil, porém, com a primazia do Estado na condução e responsabilização pelo financiamento desta política. O conceito de mínimos sociais apontado no artigo primeiro da LOAS deve ser entendido como defende (SPOSATI, 2001, p. 62), como padrão básico de inclusão, o que seria a oferta de provisões de seguranças e vigilâncias visando a superação de vulnerabilidades que fragilizam o cidadão em sua sobrevivência, existência, autonomia, relacionamentos bem como no enfrentamento das adversidades do viver.

Ainda, afirma que:

[...] uma política de proteção social compõe um conjunto de direitos de civilização de uma sociedade/ e ou elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros. [...] precisa ainda afiançar a cobertura de necessidades do cidadão e da família, enquanto núcleo básico do processo de reprodução social. Esta cobertura deve assegurar a redução/eliminação de vulnerabilidades que fragilizam a resistência do cidadão e da família ao processo de exclusão. (SPOSATI, 2001, p. 71)

Na Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004, estão contempladas a proteção social básica e especial e as de seguranças: ²⁹ de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, convívio ou vivência

²⁹ De acordo com a PNAS segurança de rendimento não é uma compensação do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência; Segurança de acolhida Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário, e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. Ressalta-se que a conquista da autonomia na provisão destas necessidades é a orientação desta segurança; segurança da vivência familiar ou do convívio supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situação de perda das relações. É próprio da natureza humana o comportamento gregário (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2004, p. 32).

familiar (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2004, p. 31).

A proteção social básica é destinada a pessoas e famílias cujos vínculos familiares não foram rompidos. Realiza-se através de programas de acolhimento, convivência e socialização de acordo com a vulnerabilidade social apresentada. Estes serviços são desenvolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) - (unidade pública estatal de base territorial, localizada em área de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1000 famílias/ano). Tais unidades são responsáveis pela execução de serviços de proteção social básica bem como a coordenação dos serviços socioassistenciais locais da área de abrangência.

Os serviços de proteção social especial são realizados no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e se destinam a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou psíquicos, abuso sexual e outras situações de violação de direitos. Estão classificados em serviço de proteção social de média complexidade (famílias e indivíduos cujos vínculos não foram rompidos) e serviço de proteção social de alta complexidade (famílias e indivíduos sem referência e/ou situação de ameaça).

Os tipos de proteção anteriormente descritos foram explicitados na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que passou a nortear as ações sociais a partir de 2004.

Ainda conceituando política pública Potyara Pereira (1996, p. 130 apud RAICHELIS, 2000, p. 59) a define como:

[...] linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos e redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta as demandas da sociedade. Por isto o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual. Embora as políticas públicas sejam de competência do Estado, não representam decisões autoritárias do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismos entre essas duas esferas.

Tal afirmativa nos leva a pensar no aspecto contraditório das políticas sociais devido a subordinação destas aos interesses econômicos, políticos e

culturais presentes nas relações sociais capitalistas. Considerando este aspecto a assistência social

[...] tanto pode constituir-se em possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e direito social dos que dela necessitarem mecanismo de inclusão, (direito radica à vida), como pode reiterar a exclusão (pelo favor e pelo enquadramento dos pobres) (YAZBEK, 2004, p. 20, destaque do autor).

Esta é uma preocupação debatida por vários teóricos, pois esta estratégia contraditória insere a política de assistência social em uma situação que de um lado poderá favorecer o acesso aos bens e serviços, o protagonismo e de outro, servir a manutenção da dependência não contribuindo para que os segmentos empobrecidos da sociedade saiam da tutela política que debilita e dificulta o exercício da cidadania.

Desta forma, a assistência social exerce uma dupla função. De um lado, mantém os indivíduos na sua reprodução material cumprindo com a finalidade de regulação e manutenção do capitalismo e, de outro, pode se efetuar uma via de acesso a bens e serviços conquistados a partir da correlação de forças da maioria da população que se encontra excluída.

Concordamos com Sposati (2001, p. 69) quando afirma:

[...] não é a assistência social, nem qualquer política social, o instrumento que processará as necessárias reformas estruturais deste país. Mas não se pode negar que a oferta de acessos sociais é campo da redistributividade e que não existe democracia sem redistributividade.

O acesso aos serviços assistenciais não pode constituir-se um fim em si mesmo, deve ser visto como via de fortalecimento destes usuários para que ganhem visibilidade política e exercitem sua cidadania.

2.1.2 Política de assistência social: a dinâmica de sua implantação

Em 1995, o governo federal tomou medidas em relação à organização da assistência social, extinguindo autoritariamente a Legião Brasileira de Assistência

(LBA), o Ministério do Bem Estar Social, que foi substituído pela Secretaria de Estado de Assistência social e também neste ato criou o Programa Comunidade Solidária³⁰.

Outra medida, também com a promulgação da LOAS, foi a criação do Conselho Nacional de Assistência Social e a extinção do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)³¹.

Sobre esta ação governamental houve manifestações contrárias de diversos setores da sociedade como os integrantes dos Ministérios envolvidos, os membros do Conselho Nacional da Comunidade Solidária, estudiosos de políticas públicas demonstrando as dificuldades impostas pelo governo à implantação da política e o desrespeito ao que determina a Constituição contida na análise de Faleiros (1995, p. 155 apud RAICHELIS, 2000, p. 108).

Na aguda observação de analista da área, nota ainda a cisão que a criação do Programa Comunidade Solidária realiza entre os benefícios e direitos: a Assistência social, ao vincular-se ao MPAS, ficaria reduzida a benefícios, enquanto o combate a pobreza, subordinado à Presidência da República, seria dissociado do projeto de cidadania e controle social da Loas.

Com os entraves e obstruções presentes em toda a trajetória de implantação da LOAS observa-se, no entanto, como foi lento o processo sendo que somente em 1998 a primeira Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica (NOB) foram editadas, retardando o avanço de questões importantes relativas a implantação da Política de Assistência.

³⁰ O programa Comunidade Solidária (PCS) foi anunciado na MP 813 de 1/1/1995, do governo FHC e formalizado pelo decreto – Lei 1.366, de 12/01/1995 e pelo decreto-Ato s/n de 17/2/95 do Diário Oficial da União. Este programa, apesar da denominação, foi explicitado pelo governo federal como estratégia de articulação e gerenciamento dos programas sociais dos vários ministérios e órgãos governamentais. Presidido pela primeira dama, é órgão vinculado à presidência da república por meio da Casa Civil e tem como suporte uma Secretaria executiva coordenada por Anna Peliano (técnica do Ipea). “As áreas de atuação definidas pelo PCS eram: alimentação e nutrição, serviços urbanos (moradia e saneamento), desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social, com ênfase no atendimento de crianças e adolescentes [...]. Esta medida provisória, além de criar o Programa Comunidade Solidária ligado à casa Civil da Presidência da República, extingue o Ministério de Integração Regional e o Ministério do bem estar Social e, em decorrência, A LBA e o CBIA. Realiza, também, um reordenamento na estrutura de órgãos nos Ministérios, criando a Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), e remanejando para este Ministério o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) [...] (RAICHELIS, 1998a, p. 105).

³¹ O CNSS, criado em 1938 foi extinto pela Lei 8742/93, porém o Conselho Nacional herdou as funções de certificação de entidades de fins filantrópicos, cujas discussões em torno do assunto se fazem presentes nas reuniões deste colegiado questionando se seria atribuição de conselho (RAICHELIS, 1998a, p. 135).

No período de 1993 a 2003, transcorridos uma década, as questões em torno da efetivação da assistência ainda estavam em pauta e desafios postos. Em 2003, o país elege para Presidência da República Luis Inácio Lula da Silva³², que representou um marco político na história Brasil.

Todavia em avaliação realizada por José Paulo Neto sobre o primeiro ano do governo, no que se refere à política econômica adotada, verificou-se uma continuidade ao projeto neoliberal havendo um “comprometimento orçamentário fortemente dirigido ao capital financeiro: os gastos com encargos, juros e amortização de dívidas financeiras [...]” (BRAZ, 2004, p. 53).

Nossa intenção não é analisar as medidas econômicas adotadas, devido nosso objeto de estudo, mas situá-la no contexto dos investimentos sociais, onde segundo este mesmo autor, estas afetaram as áreas sociais que sofreram cortes para atingir o *superávit*³³ primário na ordem de 4,25%. Por outro lado, embora no primeiro ano (2003) deste governo, tenha demonstrado esta característica, observa-se nos anos posteriores (2004 e 2005) que a renda dos mais pobres³⁴ (pessoa com renda domiciliar percapita de até R\$125,00 levando em conta os preços da região metropolitana de São Paulo), cresceu 8,4% , segundo o estudo feito com base na pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad³⁵) do IBGE. Outro indicador de desigualdade (índice Gini)³⁶, atingiu o nível mais baixo da história da pesquisa caiu de 0,583, em 2003, para 0,568 em 2005.

³² [...] a vitória de Lula, se deu sob condições históricas inéditas no país. Herdou-se das urnas de 2003 mais do que a maior votação já obtida para presidente do país. Venceu também pela primeira vez, o projeto que não representa em sua origem e em sua totalidade os interesses hegemônicos das classes dominantes no Brasil, [...] Tal conquista política representou uma relativa recusa ao projeto do capital na contemporaneidade: o projeto neoliberal. Foi possível por meio de alianças políticas relativamente amplas, que aglutinaram forças políticas as mais distintas: dos comunistas do PCdoB aos liberais do PL. Envolveu ,também, espectros amplos da sociedade civil organizada, materializados nas diversas formas de expressão do movimento sindical, do movimento camponês, dos movimentos populares, em organizações não-governamentais etc. (BRAZ, 2004, p. 48-68).

³³ Superávit primário" é um termo usado pelos economistas para definir o dinheiro que um governo economiza para pagar os juros de sua dívida. Esse dado é um dos principais termômetros observados pelos investidores estrangeiros para medir a capacidade de um país pagar os credores em dia. Quanto maior o *superávit*, maior o corte nos gastos públicos ou maior a arrecadação de impostos. (RIPARDO, 2004, on-line).

³⁴ A pesquisa considera pobre o brasileiro com renda domiciliar per capita de até R\$125,00 levando em conta os preços da região metropolitana de São Paulo. (SPITZ, 2007a, on-line).

³⁵ Estes dados fazem parte do estudo coordenado pelo economista Marcelo Cortes Néri ([2005?], on-line).

³⁶ Este índice é um parâmetro usado internacionalmente para medir a concentração de renda. Varia de zero a 1,00, zero significaria, hipoteticamente, que todos os indivíduos teriam a mesma renda e 1,00 mostraria que apenas 1 indivíduo teria toda a renda de uma sociedade. (BELO HORIZONTE, 2007)

Todavia, não se perceberam investimentos significativos, pois em 2008 constou na pauta da VI Conferência de Assistência Social o financiamento para a área no qual está tramitando uma Proposta de Emenda a Constituição (PEC)³⁷, a fim de definir um percentual a ser aplicado pelas três esferas de governo.

Este governo ao tomar posse criou o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome³⁸ que integra seis (6) secretarias, quatro (4) assessorias, dois (2) Conselhos e o Fundo Nacional de Assistência Social.

Este Ministério é responsável pela execução de vários programas³⁹ sociais, entre eles o Bolsa Família, o Cadastro Único, os programas que integram o Sistema Único de Assistência Social (Benefício de Prestação Continuada), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (em 2007 foi transformado no PROJOVEM), Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), Serviços Continuados para atendimento à criança, à família e à pessoa idosa, Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Antigo Programa Sentinela) e àqueles ligados a segurança alimentar com banco de alimentos, cozinhas comunitárias, restaurantes populares e outros.

O que não se pode negar, neste período de governo (2003 a 2008), foi o compromisso com a democratização das ações, com a sistematização e normatização expressas no SUAS, Política Nacional, Benefícios Eventuais, caracterização de entidade de assistência e outros. Foram realizadas as Conferências com ampla participação dos segmentos envolvidos, as reuniões descentralizadas do Conselho Nacional, a disponibilização dos textos preliminares (Política Nacional, SUAS, NOB e

³⁷ A VI Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2007 referendou e incluiu nas deliberações: “garantir a aprovação da PEC nº 431/2001 e aplica-la em consonância com as deliberações desta conferência, garantindo o co-financiamento com destinação orçamentária nas 3 (três) esferas governamentais, sendo 10% do orçamento da seguridade social da União e nas demais esferas de governo, no mínimo 5% em 2009, 7% em 2010, 9% em 2011 e 10% em 2012, definindo que 40% do orçamento estadual seja para co-financiamento direto para os municípios. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2007a, on-line).

³⁸ Está composto pelas secretarias: Secretaria Executiva (SE), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP); das assessorias: Imprensa, Publicidade, relações públicas e eventos e comunicação eletrônica; dos Conselhos Nacionais de segurança alimentar e nutricional (CONSEA) e Assistência Social (CNAS) e o Fundo Nacional de Assistência Social. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2008a, on-line).

³⁹ Para maior detalhamento referente aos objetivos, metas e funcionamento dos programas desenvolvidos pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate a Fome (2008, on-line).

outros) para a discussão e participação dos conselhos, dos profissionais da área, das organizações não governamentais e dos gestores.

Neste esforço coletivo destacamos a participação nas Conferências de Assistência Social que deliberaram sobre a implantação do Sistema Único da Assistência Social SUAS, como uma forma de exigir a responsabilização do Estado na efetivação da política, como estava previsto na LOAS. As iniciativas do governo federal a partir de setembro de 2004, com a publicação da Política Nacional de Assistência, tiveram o intuito de avançar na organização da política pública da Assistência Social constituindo marcos importantes nesta trajetória.

A PNAS define as responsabilidades das três esferas de governo no que tange à provisão de recursos para assistência social, as diretrizes para execução dos serviços de proteção básica e especial, dentre estas a criação dos CRAS e CREAS. Observa-se nesta ação, um movimento inverso se compararmos com o governo anterior (FHC) cuja tônica era transferência das responsabilidades para a sociedade civil e estímulo às práticas voluntárias, ou seja, defendia o Estado mínimo.

Ações na direção do fortalecimento da gestão da política e dos Conselhos estão contidas na PNAS na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Verifica-se ainda empenho desta gestão em instrumentalizar os conselheiros tornando mais acessíveis as informações, que estão expressas na edição de cartilhas⁴⁰ e manuais destinados aos conselheiros, gestores e profissionais da área.

Como a política de Assistência Social é acompanhada e monitorada pelos conselhos gestores, é de suma importância a compreensão destes aspectos da conjuntura nacional, bem como dos conselhos enquanto “*lócus*” de exercício da participação política, da luta pela publicização⁴¹, da construção de espaços mais igualitários de reconhecimento e de garantia de direitos.

⁴⁰ Informações complementares em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. Cartilha 1 Sistema Único de Assistência Social – orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social e Cartilha 2 implicações do Suas e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos. UNESCO, abril de 2006a.

⁴¹ Este termo remete ao caráter das relações entre o Estado e a sociedade e a sociedade na constituição da chamada esfera pública. O conceito de publicização, funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do estado com da sociedade civil. E na implementação de novos mecanismos e formas de atuação dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes dominadas. (RAICHELES, 2000, p. 58- 70).

Apesar dos avanços verificados historicamente, dos momentos de protagonismos das classes populares, demonstrando luta política e organização social, faz-se necessário o apoio e suporte constante no processo formativo, pois as articulações do capital ampliam a exclusão, destroem os direitos conquistados, desvalorizam a cultura construída cotidianamente, desmobilizam, despolitizam e reforçam o individualismo.

A ampliação de uma cultura democrática não é uma conquista linear, mas muito descontínua, contraditória, permeada de avanços e recuos, é uma disputa permanente, dentro da sociedade, que enfrenta tendências contrárias muito fortes e arraigadas (CARVALHO, 1997, p. 71).

O contexto em que está sendo implantada a LOAS, não apresentou tendências favoráveis, mas como vimos na citação anterior, ampliar a cultura democrática e garantir os direitos sociais é uma luta que se faz permanente, na vigília constante.

Todavia, não é somente o arcabouço jurídico que vai garantir as mudanças necessárias. Os mecanismos constitucionais para a operacionalização foram as leis orgânicas, mas ainda há um vasto caminho a ser percorrido para o rompimento da cultura assistencialista e tuteladora presentes nas ações assistenciais; para o comprometimento do Estado em relação ao financiamento que atenda o padrão de atendimento básico descrito na LOAS e para efetivação do Comando Único das ações.

A seguir serão apresentadas algumas considerações sobre a descentralização político administrativa, contidas no artigo 5º da LOAS.

2.1.3 Situando a descentralização e municipalização

As diretrizes básicas da assistência social, de acordo com os princípios constitucionais, prevêm a descentralização político-administrativa, a formação de conselhos e fundos gestores nas esferas federal, estadual, municipal e a participação da população nestes espaços.

O desenvolvimento das ações sociais em âmbito municipal passou por um reordenamento institucional, envolvendo o processo de descentralização o qual

pressupõe a existência de conselhos nas três esferas de governo, de um Plano Municipal de Assistência, da constituição de Fundos Municipais e de um órgão responsável pela coordenação da política.

A descentralização traduz-se em um processo complexo que aponta para um redimensionamento nas relações ocorridas historicamente entre estado e sociedade civil, tendo em vista que o processo de descentralização sinaliza para a participação da sociedade civil organizada no contexto das políticas públicas [...] (SILVA, 2001, p. 127).

Assim, temos alguns problemas para a efetivação deste processo se considerarmos alguns determinantes históricos identificados neste estudo e que explicam as dificuldades do processo de participação e envolvimento da população nas instâncias de participação popular como os Conselhos, Fóruns e Conferências.

A primeira questão a considerar refere-se à ausência de uma cultura política dos segmentos populares na gestão das políticas públicas. Isto porque, as instituições sociais somente consideram aptas à atividade política, as pessoas que exerceram, na esfera privada, o papel de chefe ou dirigente. Como consequência, verifica-se no Brasil, uma tendência histórica à exclusão de amplos setores da sociedade, do exercício político. Assim, as mudanças sociais, não são extensivas a todas as classes, mas historicamente, à classe burguesa.

Um outro aspecto diz respeito às relações entre Estado, sociedade civil e mercado. De acordo com (SILVA, 2001, p.126). “em determinadas conjunturas, tende-se a ampliar ou restringir as conquistas sociais e as políticas direcionando as formas de acesso aos bens e serviços socialmente produzidos [...]”.

Neste sentido, ao mesmo que se ampliam as possibilidades de participação, afirmando o direito de interferir de forma propositiva, deliberativa e de controle social nestes espaços institucionais criados, observa-se na “contra mão” do processo, a transferência de responsabilidade do governo para a sociedade civil, o desrespeito para com os direitos conquistados e um forte apelo às práticas voluntárias.

Tais medidas demandaram mobilização e participação coletiva de amplos segmentos da sociedade civil, através das Conferências realizadas que deliberaram em 2003 a implementação do Sistema Único da Assistência Social e, conseqüentemente, a responsabilização do Estado pela sua implantação.

2.1.3.1 A concepção de descentralização presente na LOAS

Importante situarmos a descentralização, pois a partir da Constituição de 1988⁴², o município foi reconhecido como ente federado e foram traçadas as diretrizes⁴³ para a concretização do comando único das ações no âmbito federal, estadual e municipal com a participação da sociedade civil.

Na década de 1980, a descentralização do Estado aparece como exigência praticamente compulsória. De um lado esta exigência advém, como forma de superar a crise fiscal que se instalou no interior do Estado, de outro, do avanço democrático da sociedade brasileira que pôs em questão o governo autoritário (SPOSATI, 1990, p. 13).

A discussão sobre a descentralização pressupõe um controle das ações do Estado pela população, ou seja, alterações no núcleo do poder.

Supõe uma reorganização de funções nas esferas federal, estadual e municipal a fim de haver uma distribuição de competências e responsabilidades, inclusive no financiamento das políticas públicas. O termo municipalização se relaciona à descentralização e pressupõe a participação do cidadão na formulação e controle da administração pública no município.

Desta forma, exige uma sensibilização e aprendizagem dos gestores das políticas, dos agentes sociais (compreendendo conselheiros, representantes de entidade) e políticos, tendo em vista que este processo na sociedade brasileira é novo, emergiu a partir dos anos 1970. “Requer um amadurecimento técnico, administrativo e operacional dos municípios para o enfrentamento das novas responsabilidades” (BERETTA; MARTINS, 2004, p. 66). Outro aspecto a ressaltar, é a experiência vivenciada no Brasil, de um Estado altamente centralizado, autoritário que dificulta a construção deste novo modelo de administração conquistado pela Constituição.

A realidade de cada município revela uma experiência específica e diversificada quanto à forma, tempo de organização, capacidades operacionais

⁴² BRASIL, Constituição Federal, artigo 18.

⁴³ A descentralização político administrativa para os estados do Distrito Federal, municípios e comando único das ações em cada esfera de governo; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; primazia da responsabilidade do Estado na coordenação da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993).

dinâmicas e políticas próprias, e principalmente, a capacidade de organização e pressão da sociedade civil.

Portanto, a descentralização como afirma (SPOSATI, 1990, p. 14):

[...] é associada com a reforma de Estado, isto é, uma nova relação entre Estado -Sociedade civil, Governo-Povo, em que a autonomia das organizações governamentais locais venha a ser a possibilidade real de exercício do controle popular e exercício de sua capacidade de influência nas decisões [...].

É preciso atentar-se para este conceito, pois no contexto do pensamento liberal, a descentralização poderá ser usada como mecanismo de transferência de encargos para os municípios sem a participação nos processos decisórios e no financiamento dos programas, pode ocorrer a privatização⁴⁴. Nesta, os serviços públicos passam a ser geridos pelo capital privado (é o caso dos planos de saúde e da execução das ações sociais pelas entidades sociais sem a devida responsabilização pelo financiamento) o que não significa absolutamente a gestão popular.

Discorridas a concepção de descentralização⁴⁵ serão destacados, na seqüência, os dois grandes eixos de sustentação da estrutura organizacional da assistência social como política pública: a redefinição do papel do Estado e a recomposição da relação estado e sociedade civil.

2.1.3.2 Os desafios (ainda) necessários para efetivação da Política de Assistência

O artigo 5º prevê, além da descentralização exposta anteriormente, o **comando único das ações** em cada esfera de governo. Isto significa uma ação integrada e articulada de todas as iniciativas realizadas pelo poder público e pela sociedade civil numa perspectiva de evitar a pulverização de recursos, a superposição das ações e a omissão dos setores envolvidos. Esta articulação deve ser feita pelos órgãos responsáveis (secretarias nos três níveis de governos) que

⁴⁴ No campo das ações sociais ocorre uma vertente da privatização através da produção de serviços indireta ou por convênio. Na área social a pobreza fica entendida como responsabilidade da sociedade civil, esta forma não supõe descentralização porque não transfere a decisão, somente a produção de serviços (SPOSATI, 1990, p. 19).

⁴⁵ Para maior aprofundamento sobre o conceito e princípios da descentralização consultar JOVCHELOVITCH, 1998, p. 34-49; SILVA, et al., 2001, p. 126-145.

têm a atribuições específicas de normatização, financiamento, execução local e regional. Assim, no âmbito federal temos a Secretaria Nacional de Assistência Social, a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social no nível estadual e no município a Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social como responsáveis pela coordenação das ações de assistência social.

Nesses quinze anos de LOAS, existe um vasto caminho a ser percorrido, pois, a assistência social como política pública e direito social ainda não se concretizou exigindo organização e luta social para sua efetivação. Neste sentido a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo este um importante passo na direção da construção desta política pública. A partir daí, o governo federal por meio da (PNAS, NOB/SUAS e NOB/RH) editadas a partir de 2004, detalhou as atribuições e competências nos três níveis de governo, a forma de gestão, as instâncias de pactuação e a gestão financeira visando sua efetiva implementação.

A definição das responsabilidades do gestor único em cada nível de governo vem sendo detalhada nas Normas Operacionais Básicas desde 1997. Assim o SUAS, amplia alguns princípios⁴⁶ como a matricialidade sócio-familiar, a territorialização, integração a seguridade social, a integração as políticas sociais e econômicas visando a concretização da legislação mencionada.

O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2006, p. 86)

Este, portanto, é um desafio para a assistência social devendo serem assumidos pelos governos para que efetivamente se consolide como política pública.

Outro aspecto refere-se à **Relação Estado e Sociedade Civil**, que também foi colocado em outras bases, onde fica explícito o papel do Estado, a

⁴⁶ Para maiores estudos acerca destes princípios e sobre o SUAS consultar a Política Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica e também Sposati (2004, p. 171-189). Sobre a territorialização ver Koga (2003).

relação com as organizações que realizam serviços nesta área e a organização de canais de participação da sociedade civil no controle desta política.

[...] há duas dimensões nesta relação que devem ser consideradas. Uma é a relação entre o Estado e o mundo da filantropia, tradicionalmente ligada à área assistencial [...] Outra dimensão [...] refere-se aos mecanismos de participação e controle que a sociedade dispõe para fazer valer o dever legal à assistência [...] (FERREIRA, 2000, p. 144).

Nesta relação o Estado tem o dever legal e a primazia na condução da política, tendo a responsabilidade pela normatização em relação a qualidade do serviço prestado, o acompanhamento da execução e o financiamento que atenda ao padrão básico de inclusão social.

As entidades que tradicionalmente realizaram serviços nesta área, movidas por um dever moral de ajuda, não mudarão de concepção somente pelo reconhecimento legal é necessário investimento do Estado em capacitação, em monitoramento das ações bem como estimula-las a participar dos fóruns, dos conselhos, das conferências como estratégia para rompermos com esta concepção arraigada. Portanto, faz-se necessário a devida distinção entre assistência social e filantropia.

A assistência social não pode ser vista ou operada como a “caridade legal”. Por isso no Brasil ela não se resume a benefícios, mas deve incluir serviços, programas, projetos. O Estado como responsável pela efetivação dos direitos do cidadão deve ser ao mesmo tempo gestor estratégico, fornecedor de recursos, regulador e produtor direto de serviços e estimulador da inclusão social na sociedade (SPOSATI, 2004b, p. 45, destaque do autor).

Esta é a concepção de assistência social que foi detalhada e explicitada na PNAS, SUAS e NOB/SUAS, sendo um grande esforço da área para concretizá-la dentro dos princípios Constitucionais, ou seja, como política pública.

A relação público e privado é matéria de preocupação, pois apresenta riscos de ser alvo de governos não comprometidos com a política de proteção social. Podendo ser usados para a transferência de responsabilidades próprias do Estado, no que tange a execução programas, projetos e serviços para a sociedade. Na medida em que, o reordenamento da estrutura organizacional da Política de Assistência Social reconhece a participação das entidades de assistência social

como parte do Sistema Descentralizado e Participativo, há de se considerar a nova relação que se estabelece, ou seja, não mais fundada na filantropia, benemerência e sim como parceiras na oferta de serviços de proteção social.

Sobre esta questão Ferreira, (2000, p. 146), comenta que:

As entidades sociais devem atuar como colaboradoras e não como substitutas da ação governamental, sob o risco de vivenciarmos um retrocesso nos avanços conquistados e garantidos na legislação e instituímos um processo de refilantropização⁴⁷ das políticas sociais.

Outra dimensão desta relação Estado-Sociedade refere-se à participação da sociedade na formulação e controle da política de assistência social. Foram estabelecidos canais para a viabilização da participação sendo criados os Conselhos nas três esferas de governo com composição paritária entre o governo e sociedade civil, com funções deliberativas e de controle social. A questão que se coloca é como estes espaços estão sendo ocupados? Estão exercendo seu papel de controle social? Como está ocorrendo esta participação? O conselho assume uma posição crítica em relação às ações implementadas no município?

Com a tarefa de formulação, fiscalização e controle da política pública, o conselho deve extrapolar a participação meramente formal. Este tem o poder de decisão e a prerrogativa de intervir nas proposições governamentais, de forma crítica e propositiva. Todavia, são muitos os desafios e dificuldades, devido à curta trajetória de existência dos conselhos, à falta de exercício prático, as marcas culturais herdadas do autoritarismo e a exclusão do processo de participação vivenciados pela sociedade brasileira.

Como espaço político por natureza, que congrega interesses diversos, constitui uma arena de discussão, negociação e conflito, devendo preservar seu papel de instância propositora, fiscalizadora, controladora e reivindicadora (FERREIRA, 2000, p. 147).

O poder público tem o dever de criar condições para que os conselhos possam desempenhar suas funções. Ações na direção da capacitação de

⁴⁷ O termo refilantropizar – Utilizado para indicar a implementação de políticas sociais sob a orientação filantrópica, baseada na noção do dever moral e na ação voluntária e benevolente, desconsiderando sua natureza de política pública, direito do cidadão e dever do Estado, que deve como tal, ser garantida orçamentariamente, ter princípios e objetivos claros e bem definidos, pautar-se em critérios objetivos e transparentes e ser implementada de modo contínuo, sistemático, respondendo as necessidades sociais e não a interesses clientelistas. (FERREIRA, 2000, p 139-151).

conselheiros, de disponibilização de informações, infra-estrutura e suporte administrativo para o funcionamento e, principalmente, uma linguagem acessível, são necessárias para a concretização deste como espaço democrático de controle social.

Também as Conferências foram previstas na legislação (LOAS) abrangendo o nível local, estadual e nacional, sendo estas, convocadas pelos respectivos conselhos. A Conferência Nacional é realizada ordinariamente a cada dois anos conforme a legislação específica. Caracterizam-se como um espaço de discussão e avaliação da política de assistência e construção de uma agenda de compromissos a serem assumidos pelos governos: federal, estadual e municipal, na implementação da política de assistência social.

Finalmente, destacamos os Fóruns de Defesa da política de assistência social, como mais um elemento que compõe esta relação - público e privado. Estes são definidos como canal de participação para o acompanhamento da implementação da política de assistência social. Diferentemente dos conselhos, os fóruns não tem estrutura formal:

[...] são espaços de articulação de entidades da sociedade civil, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento da política, identificar os entraves à sua efetivação e construir coletivamente estratégias de defesa do direito à assistência social (FERREIRA, 2000, p. 147)

Os fóruns congregam vários segmentos da sociedade civil e por não estarem vinculados a órgãos governamentais podem desenvolver lutas com maior amplitude que os conselhos. Este ainda é um espaço em construção que dever estimulado, pois se trata de um canal autônomo de exercício do controle social, inclusive sobre os conselhos. A título de ilustração temos o Fórum nacional em defesa da Assistência Social criado em 1999. Todavia, na realidade dos municípios de Franca esta prática não acontece.

Muitos destes canais de participação ainda não são apropriados pela sociedade civil como deviam, entretanto, são canais importantes e necessários, pois trazem uma concepção democrática e participativa. Assim sendo, poderá contribuir para o rompimento das tradicionais práticas autoritárias, centralizadoras e clientelistas cujas marcas ainda se fazem presentes na sociedade brasileira.

É evidente que, são grandes os desafios para consolidarmos a política de assistência social na perspectiva da afirmação de um Estado mais democrático,

seja pela ofensiva neoliberal, pela curta trajetória de existência dos conselhos, pelas marcas culturais herdadas do autoritarismo, pela insuficiência de recursos para responder às demandas e as necessidades sociais.

Entretanto, são grandes também as possibilidades devido à organização social e luta política, de vários setores da sociedade que resistem, discutem e se mobilizam para a efetivação da assistência como política pública.

Discorreremos no capítulo seguinte sobre a Assistência Social no âmbito local, destacando alguns aspectos sociais e econômicos presentes nesta realidade. Faremos um breve percurso sobre a Assistência Social no município, a implantação do Conselho Municipal de Assistência e a participação deste na construção desta política.

CAPÍTULO 3 O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FRANCA (CMASF)

3.1 Implantação e Organização do CMASF

Observa-se uma preocupação e envolvimento da sociedade francana no processo de constituição de conselhos, podendo ser verificada pela diversidade⁴⁸ de conselhos existentes, como também pelo pioneirismo na implantação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo a primeira cidade a criá-lo após a Constituição de 1988.

Atualmente o município conta com 31 conselhos instituídos. Dentre estes, o Conselho de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente e o da Assistência Social, que se encontram em pleno desenvolvimento e assumindo suas atribuições. Implantado em 1997, Conselho Municipal de Assistência Social, encontra-se em pleno funcionamento realizando as reuniões ordinárias a cada quinze dias e buscando contribuir para a implementação da Política de Assistência Social no município.

Os avanços observados na legislação da assistência social especialmente, Política Nacional, Sistema Único da Assistência Social e Normas Operacionais Básicas, têm exigido estudos constantes, reflexões e aprofundamentos acerca da política de assistência social.

Destacaremos a seguir informações da realidade municipal e o histórico da assistência social para melhor compreensão do processo de desenvolvimento e implantação do CMASF.

3.1.1 Caracterização da Cidade de Franca

A cidade de Franca encontra-se localizada na região nordeste do estado de São Paulo e destaca-se como a capital da produção de calçado masculino. Foi fundada em 3 de dezembro de 1805 e elevada à categoria de cidade em 28 de novembro de 1824.

⁴⁸ Esta informação encontra-se detalhada no quadro apresentado no Apêndice B, onde constam os conselhos existentes na cidade.

Encontra-se, geograficamente, no eixo dos três maiores centros econômicos do País, quais sejam: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, facilitando o comércio entre eles. Liga-se à capital, São Paulo, pela rodovia Anhanguera estando a uma distância de 418 km.

O município de Franca limita-se ao Norte com o de Cristais Paulista (SP); a Noroeste com Claraval (MG); ao Leste com Ibiraci (MG); ao Sul com Patrocínio Paulista (SP) e Batatais (SP); ao Sudeste com o município de Restinga (SP); ao Oeste com São José da Bela Vista (SP) e a Nordeste com Ribeirão Corrente (SP). Estes municípios são, em sua maioria, pequenos com uma população que não ultrapassa 20.000 habitantes, exceção para Batatais que tem mais de 50.000 habitantes.

A cidade de Franca tem uma importância econômica para os municípios vizinhos, funcionando como um pólo de desenvolvimento regional. Alguns destes fazem parte do processo da produção industrial, principalmente pela oferta de mão-de-obra, ou mesmo como local de produção de frações do calçado, especialmente por meio do processo de terceirização.

A população total do município, segundo censo realizado pelo IBGE de 2001 foi de 387.400 habitantes e a estimativa realizada por este instituto, para o ano de 2006, indicou uma população de 328.121 habitantes.

Observa-se um crescimento populacional contínuo⁴⁹ na cidade, e este se deve à indústria coureiro-calçadista, que no passado foi um atrativo para as pessoas que migravam em busca dos benefícios da urbanização e, ainda, nos dias atuais mesmo com a crise no setor, continua recebendo migrantes.

O fluxo populacional, verificado no século XIX, originou-se do sul de Minas Gerais e de Goiás. As pessoas vieram, inicialmente, para criar gado e plantar lavouras de café e, no século seguinte, para trabalhar na indústria, que foi se desenvolvendo e configurando-se como pólo industrial calçadista, tornando-se a maior produtora de calçados masculinos do país.

Além disso, nos dados apresentados no diagnóstico elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social, verificou-se que ainda existe um crescimento populacional que se mantém em níveis superiores ao do Estado de São Paulo. "A taxa geométrica de crescimento anual de população de 2000/2006 é

⁴⁹ Sobre este aspecto consultar Chiachiri Filho (on-line).

de 2,13%⁵⁰ a.a. Isto ocorre em razão da permanência de fluxo migratório, apesar de se observar a redução deste na década atual” (FRANCA, 2007).

Nos anos 1990, ocorre uma crise que atinge todo o setor, em razão das mudanças econômicas ocorridas mundialmente instituídas pela rearticulação do capital. A cidade passa a conviver com a abertura dos mercados, que estimulou a concorrência entre as nações e exigiu da indústria brasileira maior competitividade. Soma-se a isto, a política cambial adotada pelo governo federal que também afetou as exportações. Na medida em que a maior renda da indústria calçadista de Franca advém da exportação, houve uma instabilidade na economia da cidade ocasionando problemas como desemprego, queda nos salários, a terceirização, perda de direitos trabalhistas e a precarização do trabalho.

Um aspecto a chamar a atenção numa cidade industrial como Franca é que:

[...] em termos de rendimento, a renda média do setor formal do município é menor que a renda média do Estado, tendo inclusive uma tendência declinante. Em relação ao emprego na indústria, é de R\$ 740,07 enquanto no Estado de São Paulo o rendimento médio nos vínculos empregatícios na indústria é de R\$ 1.610,16. [...] segundo o SEADE [...] (FRANCA, 2007).

Observou-se ainda, um movimento importante de terceirização, aumentando o chamado “trabalho doméstico” em etapas do processo produtivo e também o declínio dos empregos atribuídos aos níveis médios e altos de qualificação.

Esta situação só se explica pela natureza da indústria calçadista. Seu produto é de consumo adiável e por seu caráter mais artesanal, extremamente suscetível ao trabalho domiciliar que é universalmente utilizado como modalidade propícia ao achatamento salarial.

Segundo Nalini (2005, p. 25-26) houve uma recuperação nos primeiros anos do Século XXI, principalmente em 2004, quando o município obteve destaque nacional pelo número de empregos gerados, porém em 2005, volta a apresentar

⁵⁰ Este índice expressa em termos percentuais o crescimento médio da população em um determinado período de tempo. Geralmente, considera-se que a população experimenta um crescimento exponencial denominado como geométrico. Fonte Fundação SEADE – com base nos dados do IBGE. (FRANCA, 2007).

sérios problemas em razão da queda do dólar e, conseqüentemente, a concorrência internacional que afetou as exportações.

As oscilações na economia da cidade acirram os problemas sociais e um dos aspectos preocupantes refere-se à geração e qualidade do emprego e, conseqüentemente, a renda que tem afetado as populações mais empobrecidas.

O município de Franca possuía em 2000, 287 338 habitantes. Uma análise das condições de vida de seus habitantes mostra que os responsáveis pelos domicílios auferiam, em média, R\$ 814, 00, sendo que 50,7% ganhavam no máximo três salários mínimos. Estes responsáveis tinham, em média 6,5 anos de estudo, 38,8% deles completaram o ensino fundamental e 6,4% eram analfabetos. Em relação aos indicadores demográficos, a idade média dos chefes de domicílio era de 45 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 14,8% do total. As mulheres responsáveis pelo domicílio correspondiam a 22,% e a parcela de crianças com menos de 5 anos, equivalia a 9% do total da população. As situações de maior ou menor vulnerabilidade às quais a população se encontra exposta estão resumidas nos seis grupos de IPVS – índice Paulista de Vulnerabilidade Social⁵¹ (FRANCA, 2007).

Os dados acima indicam uma renda média dos responsáveis pelo domicílio de R\$814,00 o que equivale a pouco mais de dois salários mínimos vigentes, sendo que a maioria (50,7%) ganhava no máximo três salários mínimos.

As pesquisas⁵² nacionais do Instituto de Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) têm sinalizado melhorias nos indicadores de renda e emprego. Segundo a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad/2006), “A renda dos trabalhadores aumentou 7,2% em 2006 frente a 2005 – trata-se do maior crescimento desde 1995. Entre 2004 e 2005, ela tinha subido 4,6%”. Outra questão apontada refere-se a diminuição da miséria que “recuou, de acordo com este estudo, 27,7% durante os primeiros 4 anos do governo de Luis Inácio Lula da Silva. Já no mandato do seu antecessor, FHC, a pobreza apresentou declínio de 23%” (SPITZ, 2007b).

⁵¹ As características dos seis grupos do IVPS do município de Franca estão descritos no ANEXO A, bem como a distribuição espacial por setor censitário.

⁵² As conclusões divulgadas em setembro de 2007, fazem parte do levantamento realizado na Pnad 2006 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). O trabalho realizado pelo Centro de Políticas Sociais, sob a coordenação do economista Néri ([2005?], on-line).

Em relação a estes dados o presidente do IBGE, Eduardo Nunes, comentou⁵³ que a distribuição de renda ainda é um desafio e embora os indicadores apresentem índices favoráveis é muito pequena frente às desigualdades.

Outros fatores como diminuição na taxa de desemprego que era 9,4% em 2005, passou para 8,5% em 2006, e rendimento dos 10% mais pobres da população aumentou em 57,47% entre 2001 e 2006 sendo também indicados na pesquisa.

Realmente os investimentos realizados pelo atual governo Luís Inácio Lula da Silva, têm contribuído para melhoria dos indicadores sociais, mas neste caso, há de se considerar as diferenças regionais que incidem sobre estes dados sendo estes, mais visíveis nas regiões mais empobrecidas, como, por exemplo, no Nordeste.

Um outro aspecto relevante refere-se ao número de domicílios chefiados por mulheres, ou seja, 22% devendo este ser observado pelos gestores, conselheiros e toda a sociedade. Tudo indica que este número seja maior, pois nos relatórios estatísticos de atendimentos, elaborados pelos assistentes sociais dos cinco CRAS este percentual eleva-se para 37%. O levantamento foi realizado no ano de 2006, tendo por base 1.793 famílias inseridas nos programas sociais desenvolvidos pela Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social.

Ainda neste aspecto, das condições de vida da população empobrecida da cidade, o Cadastro Único estimou em 2007 um número de 12.192 famílias com renda percapita de R\$ 175,00, sendo que 12.228 encontravam-se com o seu cadastro no programa efetivado e somente, 7 530 estavam inseridas no programa federal Bolsa Família⁵⁴ recebendo até R\$120,00 mensais.

A partir destes indicadores pode-se identificar as áreas de maior vulnerabilidade da cidade que devem receber atenção e investimentos em programas sociais, o que deverá ser pauta do conselho que tem a função de discutir

⁵³ CF. Sptiz (2007b, on-line).

⁵⁴ Programa Federal de transferência de renda foi implantado como Bolsa Escola no governo FHC, sendo reestruturado e ampliado no Governo Lula para atendimento de famílias em situação de pobreza e pobreza extrema. Destina-se as famílias com renda familiar até R\$60,00 reais por pessoa e famílias com renda mensal de R\$60,01 (sessenta reais e um centavo) à R\$120,00 (cento e vinte reais) com crianças de 0 a 15 anos. O valor repassado às famílias varia entre R\$ 18,00 à R\$122,00 de acordo com o tipo de benefício: **básico** valor de R\$58,00, concedido às famílias com renda mensal até R\$60,00 por pessoa independente da composição; **variável** no valor de R\$18,00 para cada criança ou adolescente até 15 anos, no limite de R\$54,00, equivalente a três filhos por família e o **benefício variável de caráter extraordinário** destinado aos remanescentes de programas (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2008b, on-line).

e buscar alternativas de inserção das pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como acompanhar a efetividade das ações implementadas.

[...] A análise do mapa⁵⁵ da Vulnerabilidade social do município permite apreender que há maior concentração famílias do grupo 6 (vulnerabilidade muito alta), nas regiões norte (maior incidência) e sul, e com pequena concentração leste. As famílias do grupo 5 – vulnerabilidade alta estão pulverizadas por todas as regiões do município de maneira uniforme e as do grupo 4 vulnerabilidade média, na região oeste da cidade. Ressalta-se que as regiões onde há maior incidência dos grupos mais vulneráveis, sobretudo nível 5 e 6 é onde, a rede sócio assistencial, é insuficiente para o atendimento da demanda, além de contar com um número reduzido de equipamentos públicos [...]” (FRANCA, 2007, p. 9, destaque do autor)

A população da cidade conta com uma rede de serviços públicos e privados nas áreas da educação, saúde, assistência social, transporte, telefonia e outros.

A área de saúde compõe-se de seis hospitais (sendo quatro privados, com fins públicos) conveniados com Sistema Único de Saúde (SUS), sendo Santa Casa, Hospital do Coração, Hospital do Câncer e Hospital Alan Kardec, este último atende a pacientes com problemas psiquiátricos. Tais estabelecimentos são responsáveis pelo atendimento dos 23 municípios que compõem a região administrativa de governo do Estado de São Paulo. Na área privada temos o Hospital regional e Hospital Unimed. No atendimento primário a cidade conta com 13 Unidades Básicas de saúde, a unidade Pronto Socorro adulto e infantil, cinco postos do Programa de Saúde da Família (PSF) além de diversas unidades especializadas.

Na área educacional temos redes públicas e privadas atendendo a educação infantil, ensino médio, fundamental e superior. Na educação infantil (creches) a maioria dos estabelecimentos são organizações sociais conveniadas com a rede de educação. O ensino médio e fundamental conta com 85 estabelecimentos de ensino incluindo o público e o privado. No ensino superior temos uma Universidade Pública: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), duas autarquias municipais: Faculdade de Direito de Franca (FDF)

⁵⁵ O mapa da vulnerabilidade social elaborado pela fundação Seade é uma excelente ferramenta de análise, pois se visualiza as regiões onde a problemática social encontra-se mais acentuada.

e Centro Universitário de Franca (Uni-Facef) e uma Universidade Particular: Universidade de Franca (UNIFRAN) com oferta de cursos em diversas áreas sendo uma peculiaridade todas elas oferecem o curso de direito.

A assistência social é realizada pelo poder público e por instituições privadas, concentrando as ações no setor privado que atua em diferentes modalidades de atendimentos como serviços sócio-educativos para crianças e jovens, habilitação e reabilitação ao portador de deficiências, atendimento integral institucional ao idoso e atendimento às famílias entre outros.

Diante desta exposição é necessário observamos o outro lado destes dados. A cidade apresenta contrastes: está localizada no Estado considerado o mais rico do país; o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Municipal em 2000 foi de 0,82⁵⁶ enquanto o do Estado ficou em 0,814; está entre os 100 municípios mais ricos do País ocupando a posição de número 96. Na avaliação estadual ocupa o 32 do *ranking*; a infra-estrutura e saneamento básico são considerados próximos ao ideal e a cidade não apresenta favelas. No entanto, a maioria das famílias vive com até três salários mínimos, aquelas que se encontram nesta faixa salarial pagam aluguel ou residem em casa cedida⁵⁷, as pessoas tem poucos anos de estudos, sofrendo privações e necessitando de programas sociais para sobreviverem.

As expressões desta realidade verificam-se no abandono, violência, no trabalho infantil, na desnutrição, nas submoradias devido a deteriorização das condições de vida, que foram observadas no trabalho cotidiano dos CRAS e CREAS⁵⁸.

Mas este cenário apresentado anteriormente deve ser analisado sob as suas duas faces, pois a cidade apresenta boa infra-estrutura, potencial econômico destacado pela indústria de calçados, um PIB⁵⁹ (Produto Interno Bruto) local de R\$3,018 bilhões, contudo, se não aprofundarmos nas questões específicas, em seus aspectos sociais, podemos ter uma visão distorcida desta realidade. Vemos

⁵⁶ Indicador definido a partir da análise de três dimensões: longevidade, educação e renda. Participando com pesos iguais na sua determinação. (SÃO PAULO, 2008, on-line).

⁵⁷ Informação colhida nos relatórios e atendimento dos CRAS e também em uma pesquisa realizada publicada no site. (UNI-FACEF, 2007, on-line).

⁵⁸ Os problemas levantados pelos profissionais do CRAS, que acompanham as 1793 famílias inseridas em programas sociais foram: 6,3% apresentam problemas de drogadição e alcoolismo; 7,7% possuem algum membro em situação de reclusão; 37% dos lares são chefiados por mulheres; 6,9% têm ensino fundamental incompleto e 6,8% não são alfabetizados. No CREAS, no período de janeiro de 2006 a junho de 2007, constatou-se 97 casos de negligência, 21 casos de violência física, 24 de violência psicológica e 26 casos de trabalho infantil (FRANCA, 2007).

⁵⁹ PINTO (2007, on-line).

que, embora apresente índices positivos, há expressões da questão social que não são desveladas sem uma análise mais ampla das vulnerabilidades.

Estes são os desafios postos aos gestores públicos, representantes políticos e, principalmente, aos conselhos que têm a função de deliberar, acompanhar e propor soluções para o enfrentamento das questões sociais colocadas nesta conjuntura.

Tais aspectos constituem-se elementos essenciais para o conhecimento dos conselheiros, sendo necessário estudos e reflexões que possibilitem a ampliação da compreensão que estes têm da realidade social, visando uma intervenção política direcionada à afirmação da política de assistência como direito do cidadão e dever do Estado.

Ainda, objetivando desvendar a realidade social da cidade, “*locus*” de atuação do Conselho, faremos a seguir uma breve contextualização da Assistência Social no município de Franca por constituir matéria específica da ação do colegiado.

3.1.2 O Histórico da Assistência Social

Discorreremos sobre a política de assistência do município de Franca na perspectiva da descentralização proposta na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a partir de 1997, quando o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) foi implantado.

Ressaltamos que tudo começou com a Constituição de 1988 que legitima e fornece as garantias legais para o processo que se desencadeou no Brasil em direção da Política de Assistência que está sendo construída.

Cabe esclarecer que houve um “tempo próprio” em cada município, que dependeu das forças locais, dos atores envolvidos e da conjuntura política existente.

Em Franca, as ações na área da assistência social têm uma história originada na sociedade civil, portanto, na esfera privada, quando surgiram as primeiras organizações de assistência em 1921. “Estas surgem por iniciativa de grupos ligados à doutrina católica e espírita, com ações de caráter filantrópico e de cunho religioso” (MARTINS apud FRANCA, 1997, p. 51).

Caracterizamos estas entidades como beneficentes, sem fins lucrativos (filantrópicas) da sociedade civil, que ofertam serviços diretos à população empobrecida. Historicamente observam-se a presença de entidades privadas no atendimento das necessidades da população. Segundo Yazbek (2004, p. 17):

[...] as entidades de filantropia, caridade e benemerência tornaram-se mediações para a Assistência Social e são certificadas pelo CNAS em suas atribuições definidas na LOAS.[...] mediação é uma categoria que diz respeito aos processos e instâncias de passagem que ocorrem na trama de relações e, dessa forma, permeia os movimentos do real.

Também no município, o Conselho Municipal de Assistência Social faz a inscrição destas entidades acompanhando-as no desenvolvimento de suas atividades sendo o cadastro revalidado anualmente.

A partir dos anos 1990 elas se diversificaram em relação a tais práticas passando a atuar na defesa de direitos, na oferta de serviços sócio-assistenciais, sendo importante na composição do sistema de Proteção Social do Brasil.

Seguindo esta lógica a maioria das ações na área social é realizada por grupos, entidades, pastorais de diversos cultos religiosos e mais recentemente por empresários⁶⁰, sendo esta uma característica que marca a assistência social no município.

Apregoa-se que Franca é uma cidade bastante solidária atuando em diversas áreas como: campanhas diversas, grupos de apoio a pacientes com câncer, depressão, uso de substâncias psico ativas, abrigos para idosos, fornecimento de remédios, materiais para construção, alimentação, educação infantil - o atendimento nesta área é viabilizado pela rede de entidades assistenciais mediante convênio com o poder público, etc.

O setor público conforme estudos realizados por Nalini (2005, p. 27) iniciou suas atividades entre 1945 e 1958, com a criação de uma “Comissão Municipal da LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência Social” organizada

⁶⁰ Temos na cidade o Instituto Pró Criança criado em 22 de março de 1996 com o objetivo de promover a educação, visando um pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho e para combater o trabalho infantil no município de Franca/SP.

Também nesta linha o Instituto Democrata de Responsabilidade Social desenvolve ações sociais diversas foi implantado em 2005. Tais iniciativas surgem num contexto neoliberal em que o apelo à responsabilidade social das empresas passa a integrar as relações comerciais.

para atender as famílias dos expedicionários que, posteriormente, transforma-se em Centro Regional de Serviço Social abrangendo o atendimento aos municípios da região administrativa de Franca⁶¹, num total de onze (11) à época. Este Centro funciona até 1995 quando a LBA foi extinta.

A inserção do Estado na área da assistência social do município de Franca, inicia-se em 1968, quando o governo do Estado de São Paulo cria na cidade uma Equipe de Ação Social (EAS), vinculada a divisão regional de Ribeirão Preto. Na segunda metade de 1980 a EAS/Franca é transformada em Divisão Regional de promoção Social. Posteriormente, passou a denominar-se, Divisão Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), como é chamada a divisão até os dias atuais 2008 (NALINI, 2005, p. 29).

Ressaltamos que o poder público municipal ainda não havia se organizado até esse momento, abrindo espaço para a sociedade civil organizar-se no sentido de buscar a regulação do setor que já contava com dez entidades assistenciais criadas e desenvolvendo atividades na área. Estas fazem parte da rede sócio assistencial até os dias atuais (2008), realizando relevantes serviços a população. Neste sentido,

[...] a primeira tentativa efetiva de organização da assistência social no município de Franca surge em 25 de junho de 1970, com a criação do CEAFF – Conselho das Entidades Assistenciais de Franca. [...] O CEAFF, vai exercer ainda, durante os próximos anos (1970, 1980 e até o início dos anos de 1990) a execução direta de alguns projetos desenvolvidos no município, como por exemplo, o Pró-Ser – Programa Social de Erradicação da Mendicância em Franca (NALINI, 2005, p. 29, destaque do autor).

Além destas ações diretas o Conselho das Entidades Assistenciais de Franca (CEAFF), assumiu também um papel articulador das entidades e, nesta função, tinha a tarefa de gerenciar os recursos públicos que o poder público municipal repassava para as organizações. Era este órgão que indicava as entidades que iriam receber recursos e assumia a fiscalização da aplicação dos

⁶¹ Atualmente, compõem a região administrativa vinte e três (23) municípios a saber: Aramina, Batatais, Buritizal, Cristais Paulista, Franca, Guará, Igarapava, Ipuã, Ituverava, Jeriquara, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, Sales Oliveira, São Joaquim da Barra e São José da Bela Vista. (MORAIS, 1998).

recursos transferidos, pois a prestação de contas antes de ser encaminhada à prefeitura era submetida ao CEAF.

[...] os recursos públicos não eram repassados mediante critérios técnicos ou consoante uma política de assistência Social existente no município. Existiam critérios políticos para o repasse e algumas instituições que não têm nenhuma relação com a assistência, recebiam subvenção juntamente com as entidades, como por exemplo, o basquete e o futebol (NALINI, 2005, p. 29).

Ainda de acordo com este autor, a perda de influências, o envolvimento em irregularidades⁶² relativas à administração da entidade, inclusive, com questões judiciais, a falta de reformulação de suas funções frente às novas legislações fizeram esta entidade se desfazer em razão da não renovação dos cargos após o término do mandato.

O setor público municipal organiza-se, somente em 1973, quando o Departamento de Promoção Social (DEPROS) é criado, vinculado ao gabinete do prefeito, pela Lei 2148 de 30 de março daquele ano. O trabalho desenvolvido abrangia os níveis: saúde e higiene, educação e cultura, recreação e habitação e bem estar social.

Este departamento passa a responder pelas ações diretas na área da assistência social, mantendo suas atividades até 1987, quando foi criada a Coordenadoria de Promoção social que ainda se manteve vinculada ao gabinete do prefeito.

Observa-se, portanto, um movimento em que as organizações públicas surgiram posteriormente às organizações filantrópicas. Desta forma, a assistência social foi se constituindo sem planejamento, com ações imediatas, superpostas, já que o Estado pouco investiu no trato da questão social. Estas entidades absorveram, ao longo dos anos, serviços que deveriam ser executados pelos órgãos públicos estatais, caracterizando assim uma histórica desresponsabilização do poder público frente às demandas da população. Como exemplo o atendimento à pessoa com deficiências e educação infantil (creches) na sua totalidade é desenvolvida por entidades assistenciais. (NALINI, 2005, p. 33).

⁶² Esta entidade passou por uma investigação através de uma Comissão Especial de Inquérito (CEI) junto a Câmara Municipal (NALINI, 2005, p. 33).

O DEPROS manteve suas atividades até 1987, quando foi substituído pela Coordenadoria de Promoção Social. Ainda, neste período, foi criada a Coordenadoria de Assuntos Comunitários, ambas vinculadas ao gabinete do prefeito.

Posteriormente, houve a fusão das coordenadorias de Promoção Social e Assuntos Comunitários, o que resultou na criação da Secretaria de Promoção Social, no início da década de 1990, proporcionando maior autonomia administrativa e financeira à área. Assim, a assistência social passa a ter sede própria, orçamento e estrutura de pessoal para realizar a gestão das ações assistenciais.

A estrutura pública municipal existente em 1997 foi sendo construída durante nove (9) anos, quando em 1987 o prefeito Ari Pedro Balieiro criou a Unidade de Serviço Social (UNISER) em cinco bairros da cidade, cujo objetivo era descentralizar os serviços e, assim, atender aos moradores o mais próximo possível de suas residências. Inicialmente, estas foram instaladas nas regiões: Centro, Jardim Aeroporto I, Jardim Brasilândia, Santa Terezinha e Vila São Sebastião. Funcionaram, inicialmente, em prédios alugados sendo, posteriormente, construídas sedes próprias onde algumas se encontram até o presente ano de 2008.

Neste período, de aproximadamente uma década, as UNISER sofreram várias alterações em número de unidades instaladas passando de cinco (5) para nove (9), bem como em sua nomenclatura⁶³.

A equipe⁶⁴ era formada por duas (2) assistentes sociais e um (1) escrivão para o atendimento à população na região de abrangência em que estava instalada. Os serviços oferecidos eram emergenciais como alimentos, vestuários, calçados, medicamentos, colchões, materiais de construção, cobertores, passagens, transportes de mudanças, doações de móveis, pagamentos de tarifas, orientações e encaminhamentos através do plantão social. Além destes serviços os profissionais realizavam, também, projetos de ação comunitária como atividades com crianças, hortas comunitárias, creches domiciliares e assessoria a instituições e grupos formais e informais existentes na região.

Podemos perceber que, evidentemente, por meio das Uniser inicialmente, o que houve foi à descentralização do plantão que acontecia na sede

⁶³ Em 1988 UNISER, 1989 Núcleo de Promoção Social e 1993 voltam para UNISER.

⁶⁴ Atualmente a equipe foi ampliada para 3 assistentes sociais, 1 coordenador e 1 psicólogo em duas delas.

do Depros e, posteriormente, de outros projetos da secretaria de Promoção Social para os bairros.

Não houve a descentralização porque esta pressupunha que a população possa definir e participar dos programas projetos e, inclusive da aplicação dos recursos da Secretaria. Portanto, ocorreu a desconcentração dos serviços, pois a definição dos recursos estava sob o comando da Secretaria.

Para a compreensão deste movimento no município é importante ressaltar que havia uma conjuntura nacional em que a assistência social, como política pública, estava sendo construída e, dentre os desafios, a efetivação do sistema descentralizado e participativo.⁶⁵ Isto significa que as ações passam a ter uma coordenação, sendo as secretarias nas esferas federal, estadual e municipal as responsáveis. Neste sentido definiu-se um comando único em cada esfera que envolve a organização e articulação de todas as iniciativas, sejam elas públicas ou privadas.

Em 1993 ocorria um movimento nacional em torno da regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição que, após debates e discussões, foram materializados na LOAS, Lei 7842/93.

Em 1995, como vimos no segundo capítulo, a assistência no âmbito federal passa por uma reestruturação com a extinção da LBA e com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Entretanto, verifica-se, neste período, mesmo com as medidas adotadas, que a descentralização não havia se concretizado, uma vez que os recursos continuavam sendo repassados diretamente aos executores (entidades) não sendo transferidos para os Fundos. “[...] a ‘velha’ forma de gerenciamento continua sendo praticada, 1995 e 1996, ou seja, os recursos destinados à área de assistência social ainda são repassados aos executores [...]” (RAMOS, 2005, p. 165, destaque do autor).

Ainda no ano 1995, nos dias 20 e 23 de novembro em Brasília, aconteceu a I Conferência Nacional de Assistência Social, cujo objetivo era avaliar e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. Esta contou com ampla participação da sociedade comparecendo um total de 1.069 participantes.

⁶⁵ Art. 6 as ações da área da assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organização de assistência social abrangidas por esta Lei que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. Parágrafo único a instância coordenadora da política nacional de assistência social é o Ministério de Bem Estar Social. BRASIL (1993) substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Franca não realizou, naquele momento, a Conferência Municipal, que é uma das etapas para a nacional, pois ainda não estava organizada.

No ano seguinte, 12 de dezembro de 1996, iniciaram-se as discussões⁶⁶ em torno da organização do município no que tange à formulação da Lei de criação do CMAS. Houve uma primeira reunião desencadeada pela Secretaria da Família, Criança e Bem Estar Social, órgão estadual, através do escritório regional (DRADS) em Franca.

Importante ressaltar que esta Secretaria tinha a função de assessorar os municípios na implantação do sistema descentralizado e participativo de acordo com a LOAS. Todavia, Ramos (2005, p.152) afirma que no município de Franca “a gestão administrativa no período de 1993 a 1996, não foi favorável ao desenvolvimento do processo participativo, uma vez que a luta foi intensa e pouco se avançou, ou, pouco se permitiu avançar”.

Desta reunião surgiu, neste mesmo ano, um movimento específico – Comissão permanente pela criação do CMAS - buscando inserir as discussões, o envolvimento e a adesão dos atores sociais (entidades, população, vereadores, empresários e prefeito). Após “idas e vindas”, discussões, reuniões, alteração no projeto, finalmente, em 9 de dezembro de 1996 a Lei é aprovada no final da gestão do Prefeito Ari Pedro Balieiro.

Dessa forma, podemos concluir que forças conservadoras também dificultaram o processo de implantação do Sistema Descentralizado Participativo no município como vimos no capítulo II em relação aos aspectos da conjuntura nacional.

Em 1997 o Partido dos Trabalhadores (PT) vence as eleições e traz a oportunidade de exercício da participação popular e, também, a responsabilidade de criar os espaços (conselhos municipais, orçamento participativo, fóruns e outros) para efetivação desta prática e conseqüentemente a descentralização das ações de assistência social no município.

Entre as medidas adotadas houve a alteração do nome da Secretaria, órgão gestor da assistência social, que passou a denominar-se Secretaria da Cidadania e Ação Social (SECAS), sendo realizada uma reestruturação envolvendo as Uniser que retornaram ao número de cinco, após estudo realizado pela equipe integrante daquela pasta.

⁶⁶ Ocorreram várias reuniões as quais se encontram detalhadas no estudo realizado que demonstra o lento processo de implantação do conselho descrito. (RAMOS, 2005, p. 131-141).

A Uniser desenvolvia o trabalho assistencial, através do plantão social, cuja principal característica de atendimento, conforme relatórios da secretaria eram assistencialistas, na medida em que atendia basicamente as emergências, favorecendo a criação de vínculos individuais e assistencialistas entre a unidade e população usuária.

Além das Uniser, a Secretaria também era responsável pelos projetos específicos: Abrigo à Criança em Situação de rua (Casa do Aconchego), Educarte (programa sócio educativo a crianças e adolescentes no período contrário ao escolar) e Migrante/Itinerante e morador de rua (Abrigo Provisório).

Outro desafio desta gestão foi a articulação da rede de serviços, pois as ações existentes eram de iniciativa pessoal de alguns assistentes sociais. Não havia uma política sistematizada de trabalho articulado. Esta desarticulação era apontada em diferentes espaços (secretarias Municipais e conselhos já criados) como um dos principais problemas a serem enfrentados no atendimento de melhor qualidade à população usuária.

Assim a Secas inicia o processo de descentralização de serviços com objetivo de superar as políticas setorizadas e desarticuladas, buscando favorecer a autonomia da equipe técnica, maior comunicação nas decisões e adequação do trabalho à realidade das regiões para melhor qualidade de serviços (FRANCA, 2002-2005).

Nos anos subseqüentes, até 2000, o trabalho foi realizado na perspectiva de efetivar a descentralização das ações, a articulação e qualificação da rede de serviços e o envolvimento da população nas decisões da área.

Novamente esta área passa por reformas quando o prefeito foi reeleito no ano de 2000. Reduziu-se o número de secretarias unificando áreas afins, havendo a fusão da assistência social com a área econômica a partir de dezembro de 2000. Portanto, a gestão da assistência passa a ser realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) com o desafio de trabalhar a integração das duas áreas. Porém, no Plano Municipal de Assistência social encontramos uma crítica em relação a esta medida:

[...] observa-se assim um retorno aos moldes anteriores caracterizado pela fragmentação da secretaria por áreas, o que contrapõe aos estudos técnicos, que em 1998, apontavam para a necessidade de uma política de superação das ações setorizadas e desarticuladas.

Estes movimentos de avanços e recuos podem indicar a falta de legitimação popular na implementação das políticas sociais. Desta forma assistência conforme prevê a LOAS, fica refém das intempéries políticas, comprometendo o processo de cidadania (Franca, 2002-2005).

Observa-se uma alteração na composição das equipes das Uniser que passaram a ter um coordenador específico, porém, continuaram funcionando em espaço físico pequeno e com poucos investimentos em sua estrutura desde a sua criação.

A inserção deste novo elemento junto à equipe, não repercutiu, inicialmente, na prestação de serviços aos usuários. As equipes realizavam as atividades anteriormente descritas, e também, outras que foram sendo incorporadas devido o processo da municipalização⁶⁷.

Neste período, apenas duas unidades eram informatizadas, o que dificultava a realização do trabalho.

Outro aspecto a ressaltar refere-se à capacitação técnica dos integrantes da SEDES para o desempenho das ações de acordo com a política de assistência. Houve vários momentos de capacitação, porém, não aconteceu de forma sistemática o que fez dificultar a construção desta política.

Este é o desafio da municipalização - conseguir a transferência de recursos compatíveis com as demandas que são repassadas ao órgão gestor municipal.

A partir de janeiro de 2005, a Secretaria gestora da política de assistência social passa, novamente, por alterações com a mudança de governo. Altera-se o nome para Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social e também a estrutura organizacional. Todavia, esta mudança não interrompeu projetos desenvolvidos nesta secretaria, sendo este pode ser apontado como um resultado da construção da assistência social como política pública. Houve interrupção em áreas como Orçamento participativo, estrutura da Casa dos Conselhos onde a administração atual (2005-2008) não tem feito investimentos e tão pouco priorizado.

Várias iniciativas foram executadas pelo governo federal a partir de 2004, no sentido de fazer avançar e exigir a responsabilização do Estado na efetivação da política prevista na LOAS, que repercutiram no município com as novas legislações (PNAS, SUAS e NOB/SUAS).

⁶⁷ Com a municipalização ampliaram-se os programas de transferência de renda (Bolsa Família, Renda Cidadã, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Ação Jovem, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os profissionais tiveram que continuar realizando as atividades descritas, anteriormente, e ainda assumir as novas ações demandadas por estes programas.

Dentre estas, a PNAS determina a instalação de CRAS, como um dos equipamentos estatais necessários para o acesso da população usuária aos serviços de assistência social e, também, para organização e coordenação da rede de serviços sócio-assistenciais nos territórios. Assim, foi feita uma reorganização das Uniser no sentido destas atingirem ao proposto na política quanto à exigência para funcionar como CRAS. A equipe de cada uma destas unidades foi organizada em micro regiões, onde cada assistente social passou a responder por uma micro região.

A próxima etapa dessa reorganização foi distribuição das famílias, inseridas nos programas sociais, também com base nestes micros territórios. A equipe foi ampliada com a inserção de psicólogos sendo elaborada coletivamente a construção de uma metodologia de trabalho com família de forma interprofissional integrando o serviço social e psicologia.

Todo esse processo de reorganização está em andamento devido às exigências da SUAS:

O SUAS reorganiza os programas, serviços e benefícios sociais e muda radicalmente o modelo de gestão e a forma de financiamento da assistência social, fixando novos paradigmas e critérios para a partilha de recursos financeiros federais entre os entes da federação. Se de um lado aumenta a autonomia dos entes federativos, de outro se exige um maior controle social e administrativo dos resultados da gestão – seja inicial, básica ou plena –, voltados para a sua eficácia junto às famílias assistidas e à população em geral (GOMES; YUNG, 2005, on-line)

Outros serviços, também, tiveram que ser organizados/implementados no município em atendimento a legislação como: CREAS, estrutura para realização do Cadastro Único, a criação de uma estrutura específica para atendimento do Benefício de Prestação Continuada que passou a ter coordenação de uma assistente social, sendo elaborado um Plano de Inserção dos beneficiários do BPC à rede de proteção social, além da manutenção da estrutura de funcionamento do CMAS.

Ainda expressando a realidade local, o próximo item focalizará a constituição do conselho, as exigências legais e os aspectos que envolveram o processo deste na cidade de Franca.

3.1.3 O CMASF: formação e desenvolvimento

Após 12 de dezembro de 1993, iniciam-se, nos municípios, o desafio de fazer a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) - sair dos projetos e materializar-se em ações concretas.

Como vimos, anteriormente, o CMAS só foi implantado quatro anos após a aprovação da LOAS, em 1997.

Desta forma as ações do conselho foram elencadas a partir de 1997, quando este foi implantado, até 2001 quando realizamos a pesquisa.

Observa-se que “A criação de conselhos foi bastante lenta [...]. Nos municípios brasileiros a maioria só foi instalada entre 1996 e 1997. [...] mesmo criados legalmente, os conselhos demoraram a funcionar efetivamente [...]” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2003, p. 218)

Isto significa que há varias situações que devem ser consideradas como, por exemplo, a história e conjuntura social, cultural e política de cada município, as bases em que estes conselhos foram organizados e o sistema vivenciado (se prevalecem valores democráticos ou autoritários).

Rachelis (1998b, p. 83) com base em dados do Ministério da Previdência e Assistência/Secretaria de Assistência Social, informa que havia 2.908 conselhos (53,7%) criados e 2.467 fundos (45,5%) regulamentados, nos 27 estados e federação.

As informações acima demonstram que ainda havia um longo percurso, pois, só 53% do total de municípios e DF haviam criado seus conselhos.

Em abril de 2003 foram habilitados à gestão municipal pela Comissão Intergestora Tripartite⁶⁸ (CIT) 3.961⁶⁹ de um universo total 5.560 municípios.

⁶⁸ A CIT é um espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais) objetivando viabilização da política de assistência social. Caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo. É constituída por cinco membros representando a União, indicados pelo MDS; cinco membros representando os Estados e o Distrito Federal, indicados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (FONSEAS), cinco representando os municípios indicados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) todos prevêem a indicação de suplentes (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2006, p. 125).

⁶⁹ Estes dados foram extraídos da pesquisa intitulada LOAS+10 apresentada na IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em Brasília de 7 a 10 de dezembro de 2003.

Isto significa dizer, que 1599 municípios, ainda não estavam organizados de acordo com o artigo 30⁷⁰ da LOAS.

Além destas exigências legais deverão atender os requisitos estabelecidos na NOB/SUAS que define os níveis⁷¹ de gestão, as responsabilidades entre as esferas de governo, os instrumentos de gestão entre outros mecanismos de regulação. Além destes aspectos uma questão importante a ser observada é se estes conselhos criados estariam exercendo as funções de acordo com as diretrizes da LOAS.

Esta é uma preocupação que ainda se faz presente, pois muitos conselhos, embora formalmente constituídos, não cumprem suas funções mas apenas a exigência legal que é condição para que o município receba o financiamento federal e estadual.

Em Franca, o FMAS foi criado juntamente com a Lei de criação do CMAS, entretanto só se constituiu como unidade orçamentária em 2001. O fundo é um instrumento de captação de recursos para o financiamento da política de assistência social. É composto de recursos federais, estaduais, municipais, doações e outros. Ele possibilita maior visibilidade do orçamento, agiliza a implementação dos projetos, separa os recursos alocados, ou seja, estes não vão para o montante geral da prefeitura, fica reservado em conta específica, e não podem ser utilizados em outra atividade.

Todos estes aspectos facilitam o controle social, pois, enquanto unidade orçamentária, a assistência social é identificada pela função oito, permitindo, desta forma, verificar o quanto de recurso está sendo destinado, e, ainda, realizar a fiscalização e acompanhamento da execução do orçamento.

⁷⁰ Estabelece a elaboração do Plano municipal de assistência social, a constituição e funcionamento do Conselho e do Fundo Municipal (FMAS), sendo este último com a alocação recursos próprios (BRASIL, 1993).

⁷¹ Segundo a NOB/SUAS os municípios poderão habilitar-se aos seguintes níveis de gestão: **INICIAL** – recebem recursos da série histórica, transformados em piso básico de transição de média e de alta complexidade; **BÁSICA** - o município assume a gestão da Proteção Social Básica na assistência social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Dentre os requisitos encontra-se a estruturação de CRAS. **PLENA** – tem a gestão total das ações de assistência social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência social, ou proveniente de isenções. Tem que se responsabilizar pela oferta de programas, programas e serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que vigiem os direitos violados no território; que potencialize a função protetiva das famílias, auto organização e conquista da autonomia de seus usuários (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME, 2006).

Como explicitamos anteriormente, o CMAS tem a função de exercer o controle social na área da assistência social, ele decide sobre os rumos da ação social, define critérios para os projetos sociais, estabelece diretrizes para o Plano Municipal de Assistência Social e fiscaliza as ações das organizações públicas e privadas.

A Lei que criou o Conselho Municipal de Assistência Social recebeu o número 4.799, foi publicada em 11 de dezembro de 1996, sendo reformulada pelo Colegiado em 2001 e passando a vigorar sob o número 5491/01.

A seguir serão apresentadas algumas ações do conselho a partir de sua implantação, buscando compreender, a participação dos conselheiros na construção da política de assistência social no município.

3.1.3.1 A constituição do conselho municipal de assistência social e suas ações

A Secretaria da Cidadania e Ação Social, órgão gestor da política de assistência, assumiu a condução dos trabalhos a partir de 1997, com a responsabilidade de organizar o conselho.

Retomando aspectos descritos anteriormente, no âmbito Federal, houve reorganização através da extinção da Fundação Legião Brasileira de Assistência e criação da Secretaria de Assistência Social (SAS) e no âmbito estadual, a Secretaria da Criança Família e Bem Estar Social passou a assessorar o processo de articulação e implantação dos conselhos, constituindo este, o momento de transição de suas funções, pois também sofreu alterações. Anteriormente, gerenciava a transferência de recursos do estado para as entidades realizando de forma direta o acompanhamento da execução dos convênios que eram formalizados entre o estado e as organizações.

Com a municipalização e criação dos conselhos e fundos essa Secretaria estadual também sofre transformações nas competências e funções passando a denominar-se Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social⁷².

As secretarias estadual e municipal organizaram um “Fórum Pró-Formação do Conselho Municipal de Assistência Social” no dia 19 de fevereiro de

⁷² Sobre a reorganização da Secretaria Família Criança e Bem Estar Social, ver decreto nº. 42.826 de 21 de janeiro de 1998.

1997 visando à discussão da Lei 4799/96 e a implantação do colegiado (RAMOS, 2005, p. 167).

O primeiro Conselho Municipal de Assistência Social de Franca tomou posse em 30 de abril de 1997, nas dependências da Câmara Municipal, através do decreto 097/97, sendo nomeados 52 membros para um período de dois (2) anos. Este colegiado decidiu nomear uma comissão provisória⁷³ para a condução dos trabalhos com a atribuição de: elaborar o regimento interno, planejar, viabilizar a capacitação dos conselheiros, bem como organizar o processo eleitoral da mesa diretora.

Em 7 de agosto de 1997, após oitenta e três dias de trabalho da comissão provisória, realizou-se a eleição para as funções de presidente, vice e secretário, através de voto secreto, sendo eleitos⁷⁴: Márcio Henrique Silva Nalini para presidente, Maria Aparecida Moraes Vice-presidente e secretária Victalina Maria Pereira Di Gianni. Tratam-se de pessoas significativas, reconhecidamente fundamentais no processo de criação e desenvolvimento do conselho devido ao envolvimento, o compromisso e a dedicação à causa do conselho.

O colegiado reúne-se quinzenalmente para discussão e deliberação de assuntos que são trabalhados pelas comissões nomeadas para fins específicos. Pelo Regimento Interno decreto 7.511 de 31/03/1998 e 8306 de 12/02/2004, as comissões de cadastro e divulgação são permanentes enquanto outras são formadas de acordo com a necessidade do conselho em aprofundar os assuntos.

Por exemplo, todos os anos é criada uma comissão no mês de março, nomeada por meio de resolução, para conduzir o processo eleitoral. O mesmo acontece com a organização da Conferência Municipal de Assistência, com a análise de projetos. Estas são constituídas nas reuniões do conselho por livre escolha dos membros, sendo que estes assumem a função de estudar a

⁷³ A comissão provisória, composta por um representante da Categoria Profissional dos assistentes sociais, um da Secretaria da Cidadania e Ação Social, um da Universidade Estadual, e um do Segmento Criança e Adolescente.

⁷⁴ É importante destacar que o grupo eleito para conduzir os trabalhos tinha ampla experiência na área social e vinculação com a mesma. O presidente é assistente social, funcionário do órgão gestor da assistência social desde 1990, com vínculos junto à sociedade civil e também respeitado junto à categoria profissional que o elegeu para representação no Conselho; a vice-presidente também assistente social do órgão gestor, contratada no mesmo ano, com experiência na área pública, respondia na época pelas ações na área da política de assistência social, integrante do conselho representando o poder público e a secretária tinha muito acúmulo na área. Era professora universitária, envolvida em todo o processo de construção da política de assistência social do município desde a criação da LBA até o presente ano de 2008.

conteúdo/assunto e apresentar, em plenária do colegiado, para deliberação final. As comissões contam com assessoria da secretaria executiva quanto a material, digitação, informações, etc.

Portanto, as comissões agilizam o trabalho e propiciam aprofundamento e envolvimento do conselheiro nas ações diretas do conselho. Além destas atividades, também fazem rodízio da coordenação das reuniões sendo esta uma experiência interessante para envolvimento e exercício das funções democráticas de conselheiro.

Embora esta pesquisa tenha sido realizada no ano de 2001, apresentaremos a seguir, as ações do Conselho abrangendo suas três primeiras gestões, cujos mandatos encerraram-se em 2003.

Estas foram sistematizadas, por nós, em ações: ações internas, ações reguladoras da política de assistência social, ações de mobilização e participação popular, ações de fiscalização e acompanhamento da política e planejamento da política de assistência social.

3.1.3.1.1 Ações internas:

- Capacitação de Conselheiros com objetivo de oferecer subsídios para a compreensão das funções do conselho, como também, aproximação e entrosamento destes. Normalmente estas ocorreram nos períodos pós-eleição não caracterizando uma capacitação continuada.
- Elaboração, discussão e aprovação do regimento interno, publicado em 4 de março de 1998 e, também, a reformulação deste em fevereiro de 2004.
- Registro das ações através das atas elaboradas pela secretaria do conselho com suporte da secretaria executiva.
- Condução do processo de eleição do CMAS que a partir de 2001 passou a ocorrer anualmente sendo o colegiado renovado parcialmente, ou seja, em um ano 2/3 e no seguinte 1/3. Esta medida foi importante porque não saem todos de uma única e com isto o trabalho do colegiado não perde o ritmo.

- Reformulação da Lei de criação do Conselho e Regimento interno realizada no ano de 2000 e 2001. Houve envolvimento dos conselheiros em comissão de trabalho e posterior discussão no colegiado.

3.1.3.1.2 Ações reguladoras da Política de Assistência Social:

- Análise e parecer dos documentos das entidades para emissão do certificado e atestado de funcionamento realizado anualmente pela Comissão permanente de Cadastro.
- Normatização de critérios para inscrição de entidades no CMAS através da resolução 001/98 que foi substituída pela 005/99.
- Estabelecimento de critérios norteadores da análise de projetos das entidades para recebimento de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social.
- Articulação com conselhos municipais (Educação, Criança e Adolescente, Saúde).
- Estabelecimento de padrões mínimos⁷⁵ de atendimento e funcionamento de entidades nas áreas de pessoas com deficiências, criança e adolescente, idosos, migrante, itinerante e população de rua e dependência química, os quais estão normatizados pelas resoluções 51 a 55 de 2004. A construção dos padrões mínimos merece destaque pela forma em que foi construído. As áreas foram distribuídas entre os conselheiros que tinham experiência e que representavam estes segmentos. Além destes foram, também, convidadas pessoas e profissionais de outras áreas e de outras secretarias para contribuírem neste processo. O processo foi lento sendo desencadeado no final da primeira gestão, sendo concretizado somente em 2004.

⁷⁵ O conceito de mínimos sociais é trabalhado por Aldaíza, que o considera como pressupostos para a cidadania, significa a oferta de oportunidades de Educação, Saúde, Trabalho, Segurança e Qualidade de Vida, e não somente as necessidades básicas. Deve garantir as seguranças de acolhida, segurança do convívio social, segurança de autonomia e rendimento, segurança da equidade e segurança da travessia conforme previsto na Política Nacional de Assistência Social (SPOSATI, 2001, p. 54- 81).

3.1.3.1.3 Ações de mobilização e Participação Popular:

- Representação do conselho nas conferências de Assistência Social nos níveis regional, estadual e federal.
- Organização das Conferências Municipais de assistência social - foram realizadas, neste período, três (3) Conferências sendo: a primeira conferência municipal em 1997 com o tema Sistema Descentralizado e Participativo – Construindo a inclusão – Universalizando Direitos. A segunda em 2001 - trabalhou a temática Política de Assistência uma trajetória de Avanços e Desafios. E, a terceira em 2003 cujo tema foi LOAS +10 Avaliação dos 10 anos de lei Orgânica.
- Paineis de experiências com a participação das entidades que expuseram seus trabalhos através da comunicação oral, exposição de fotos e outros, constituindo um momento de troca e aproximação entre as entidades da rede sócio assistencial.
- Organização conjunta com órgão gestor do Seminário a “Política de Assistência Social: o desafio de sua implementação” cujo objetivo foi a reflexão sobre a implementação da política pública no município em 05 de novembro de 2002.
- Organização e viabilização do debate público com os candidatos à Eleição a Câmara Estadual, envolvendo o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil.
- Reunião ampliada do conselho com as organizações sociais, em outubro de 2003, realizando-se um debate sobre código civil brasileiro e orientações acerca das alterações dos estatutos sociais. Mobilização da Ordem dos Advogados do Brasil que colaborou na orientação das entidades assistenciais.

3.1.3.1.4 Ações de fiscalização e acompanhamento da política:

- Elaboração de proposta de criação da Junta administrativa com integrante do conselho, da secretaria de finanças e do órgão gestor.

Este grupo é responsável pelo acompanhamento da execução financeira do FMAS e realiza a interlocução entre o poder executivo e conselho. O acompanhamento é realizado através da análise das planilhas de liberação de recursos, que são atualizadas mensalmente.

- Acompanhamento do Cronograma de desembolso dos recursos, elaborado anualmente, para o pagamento dos recursos municipais, pois os federais e estaduais são transferidos mensalmente ao FMAS e repassados imediatamente as entidades.
- Acompanhamento do processo de elaboração do orçamento municipal, desencadeado primeiramente pela elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), na seqüência o Plano Pluri - Anual (PPA) e por último o orçamento. A elaboração do orçamento inicia-se no mês de junho encerrando-se em 30 de setembro com o encaminhamento do orçamento à Câmara Municipal.

3.1.3.1.5 Planejamento da política de assistência social:

- Subsídios para elaboração o plano de assistência social sendo neste período elaborados três planos municipais (1997, 1999 e 2001).
- Discussão de critérios e sistemática de monitoramento das entidades feito pelo órgão gestor e também pelos conselheiros.
- Mobilização das entidades para apresentação ao colegiado dos projetos e trabalhos desenvolvidos.
- Realização de visitas às entidades sendo os conselheiros subdivididos em duplas, e preparados antecipadamente sobre os aspectos a serem observados na visita.

Nestes onze anos de existência o CMAS realizou inúmeras atividades que proporcionou experiência em relação ao controle social. Destacamos a organização das conferências, o processo de eleição dos segmentos que compõem o colegiado, a participação na elaboração do orçamento público, entre outras ações

que fazem parte de um movimento constante de construção e reconstrução, de avanços e retrocessos que compõe a história deste na construção e acompanhamento da política de assistência no município.

Estas atividades traduzem o cotidiano do conselho e a forma própria de se desenvolver, onde cada conselheiro participa desse processo de construção através da socialização de diferentes saberes numa troca recíproca. Neste exercício, amplia-se o conhecimento sobre a cidade, sobre assistência social e principalmente sobre o exercício da democracia.

No quarto capítulo apresentaremos o conteúdo da pesquisa, através dos depoimentos dos sujeitos protagonistas dessa história que terão voz nesta etapa do trabalho.

CAPÍTULO 4 A PESQUISA

Conforme apresentamos no percurso metodológico, a pesquisa de campo foi realizada com seis (6) sujeitos significativos – membros conselheiros, representantes da sociedade civil e do poder público, que integravam o CMAS no período de 2001 a 2003.

4.1 Reflexão Analítica dos Dados da Pesquisa

O conteúdo das seis (6) entrevistas foi sistematizado em cinco (5) categorias que expressam o pensar, o agir e a reflexão realizada pelos conselheiros nas entrevistas realizadas que serão abordadas a seguir:

- A primeira - *O Conselho*, afinal para que serve? Expressa a visão dos depoentes sobre as funções, responsabilidades e competências dos conselheiros.
- Na seqüência a categoria intitulada - *Filantropia ou Direito?* O confronto entre “o velho e o novo” permite observar a concepção de assistência social presente na sociedade, o confronto entre a visão filantrópica e a afirmação do direito.
- A terceira - *O Horizonte esta distante, o Caminho é longo!* Retrata as dificuldades e possibilidades visualizadas pelos conselheiros para a consolidação do conselho como espaço de defesa de direitos.
- A quarta - *Caminhos para a participação cidadã*, ressalta aspectos positivos e também aqueles que devem ser superados, para o exercício competente da função de conselheiro na perspectiva da participação cidadã.
- Destacamos através da categoria - *A troca como Motivação*: “dar e receber” as mudanças de valores e aprendizado dos conselheiros durante esse exercício.

4.1.1 O Conselho - afinal para que serve?

Os conselheiros enumeram aspectos relevantes sobre a função do conselho, demonstrando conhecimento sobre a temática e sobre o tipo de participação que poderá favorecer o processo democrático no colegiado. Dentre as concepções levantadas observam-se várias questões que merecem ser destacadas. A primeira delas refere-se ao conselho como local de decisão e de participação nas ações de governo.

[...] o conselho ele ficaria um pouco intermediário entre a administração pública e as entidades [...] é um órgão da descentralização do poder. Até pouco tempo o [...] poder era totalmente fechado, as decisões tomadas de cima para baixo, sempre tomadas em gabinetes [...] ele descentraliza o poder, ele dá transparência no poder [...] é a maneira da sociedade civil participar do governo [...] (RENATO⁷⁶).

[...] estamos começando [...] a desenvolver essa participação popular, as entidades estão opinando na administração pública, está levando sugestões, está fiscalizando, está ajudando a resolver os problemas públicos [...] (JOÃO).

Este é um processo novo. Estamos iniciando esta prática, pois as definições públicas eram exclusivas às autoridades e decididas nos gabinetes.

Pelos depoimentos anteriores, verifica-se que os conselheiros absorveram o conteúdo e a concepção do conselho, como local de definição da política pública, e a defende de forma positiva.

Por outro lado, problematizam a função política do conselho que seria um local de embate político e que deveria servir para ampliar as discussões, o que ainda não acontece.

[...] para mim seria o órgão responsável [...] de fazer com que uma legislação não se tornasse simplesmente uma legislação, mas uma realidade. [...] É uma função muito importante porque ela pode servir para politizar⁷⁷ espaços antes absolutamente despolitizados. [...] para envolver a população naquilo que seria um embate, nas diante

⁷⁶ Os nomes dos sujeitos desta pesquisa estão apresentados de forma fictícia, preservando a identidade e respeitando as normas de pesquisa.

⁷⁷ Segundo Boaventura S. Santos (1997, p. 271) politizar significa identificar relações de poder e imaginar formas práticas de as transformar em relações de autoridade partilhada.

das questões referentes à área [...] mas não está conseguindo fazer [...] (MARINA).

Se os conselheiros assimilaram os aspectos referentes à sua função, o que está atravancando este exercício político? São vários os fatores, e, neste depoimento pode-se observar dois deles, que seriam a falta de preparo para uma discussão aprofundada relativa à área da assistência social e a dificuldade de envolver a população.

Vimos, no primeiro capítulo, que estes problemas têm a ver com a forma como a sociedade brasileira foi organizada e a cultura política instituída que privilegiou práticas autoritárias, favoritismos políticos, especialmente na assistência social e a caridade. Outras dificuldades foram apontadas e serão mais detalhadas nos próximos itens.

O conselho tem também a responsabilidade de zelar pela articulação com outras áreas, pois a operacionalização da PNAS pressupõe a articulação da rede de serviços nos territórios como um dos caminhos para enfrentar a fragmentação e a segmentação do programas.

[...] é um fórum de discussão, um fórum de deliberação. A gente delibera sobre a política de atendimento à população usuária da assistência. [...] o conselho tem uma responsabilidade a mais que é pensar nessa política e articular essa política com a educação, com a saúde e com demais setores que a gente vê que não é articulado [...] (JOANA).

Este depoimento nos remete à questão do conselho como articulador das políticas públicas, isto, porque a Assistência Social perpassa as demais políticas sendo uma estratégia para que os destinatários possam acessar outras políticas, como a saúde, a educação, a habitação e outras necessárias ao atendimento das necessidades humanas.

Reforçando o importante papel dos conselheiros na deliberação e na definição da política, uma das conselheiras enfatizou que “[...] o conselho ele delibera sobre toda a política de assistência [...] basicamente ele decide” [...] (ROSA).

Além do poder de decisão, de um ser espaço político, é também responsável pelo planejamento, ou seja, o colegiado opina e realiza discussões

acerca dos critérios, das necessidades e das prioridades a serem inseridas no plano de assistência social.

[...] participa do planejamento para a elaboração do plano municipal para a assistência social [...] significa não assinar o plano aprovando, mas saber toda a discussão sobre o diagnóstico da realidade, os principais problemas, as prioridades, as necessidades [...] além de fazer o acompanhamento sistemático da implantação da política de assistência social [...] (MARINA).

Um outro depoimento afirma que a execução é do órgão gestor da assistência porque o conselho não tem a função executiva, porém, esclarecem que o conselho é o órgão máximo na área.

[...] ele é o órgão máximo, dentro da área [...] o órgão gestor dependendo do que ele vai executar ele fica amarrado ao que foi decidido no conselho, então eu acho que hoje em dia ele ocupa um papel fundamental [...] (ROSA).

Outra atribuição do conselho é a fiscalização das ações de assistência social, ele é o responsável pelo registro dos programas sociais e também pela certificação do funcionamento das organizações de assistência social existentes no município. “[...] ele fiscaliza, ele cobra, ele emite parecer [...] para algum projeto [...] ele tem essa obrigação de emitir pareceres [...] (RENATO)”.

Neste sentido reconhecem a importância e responsabilidade do conselho e da participação do conselheiro.

[...] a participação é uma das variantes da cidadania [...] quando você exige direito, mas também participa [...] nos conselhos é onde você fiscaliza a administração pública [...] as pessoas ainda não se inteiraram do potencial que tem o conselho e do avanço que ele significa. [...] (RENATO).

[...] é um espaço conflituoso, um espaço onde a gente busca construir essa participação, essa efetivação. O conselheiro [...] ele seria um mediador, essa pessoa que vai estar, colaborando com seus conhecimentos buscando estratégias para efetivar a política, para normatizar, para acompanhar como acontece de fato, como ela se efetiva. [...] não é uma tarefa fácil [...] (RITA).

Observa-se que os conselheiros compreendem as funções do conselho, o que é preciso fazer ao apontarem as questões referentes à deliberação, à definição de prioridades, à articulação dos programas, ao monitoramento das entidades que compõem a rede, enfim, demonstram esta assimilação das funções de controle social para a qual o conselho foi criado.

Por outro lado, vimos também que este conhecimento, na maioria das vezes, não se traduz em ações concretas o que gera uma crise interna e um questionamento em relação ao desempenho das funções por parte dos conselheiros e da eficiência da ação do colegiado. Muitas vezes, por dificuldades externas ao conselho pela própria organização da sociedade, como vemos no “desabafo” desta conselheira.

[...] em vários momentos eu acreditei que fosse possível dentro da área da assistência social, moralizar alguma coisa, modificar, se aproximar mais dos direitos de cidadania. Porém, o desrespeito freqüente para com a legislação por parte dos governos, tem feito com que eu pense. [...] Talvez eu não vá mais me dedicar a área da assistência social [...] Talvez eu vá investir na luta pela reforma agrária [...] Talvez possa trazer maiores resultados[...] mas se o conselho não é o espaço da maior amplitude da discussão, ele é o espaço da discussão[...] (MARINA).

Interessante observar que essa conselheira demonstra uma visão mais abrangente da questão social do país e se sente comprometida com a transformação da sociedade como um todo.

Portanto, conhecer as funções do conselho é um passo importante e necessário. Entretanto, há outras questões que interferem no desenvolvimento da participação cidadã no colegiado que buscaremos desvendar na seqüência deste estudo.

4.1.2 Filantropia ou Direito? O confronto entre o “velho e o novo”

O desempenho da função do conselheiro como defensor da política pública da Assistência Social exige uma reflexão sobre a compreensão que estes atores têm sobre esta política, para a consolidação deste espaço como “lócus” de efetivação de direitos sociais.

Sobre a visão de assistência social observamos nos depoimentos dos sujeitos, a persistência da visão filantrópica e assistencialista o que nos leva a afirmar que a existência lei, por si só, não garante a efetivação dos direitos conquistados, sendo um dos desafios a ser superado.

Neste sentido, os conselheiros pesquisados apontaram que a assistência ainda não é compreendida como política pública pelas entidades que compõem a rede, pelos usuários e pelos próprios conselheiros.

[...] Você tem conselheiros que estão pra ver se conseguem levar verba para sua entidade, e ele só aparece nestas ocasiões. [...] está lá para ajudar o próximo, e traz a própria concepção filantrópica para dentro do conselho (MARINA).

[...] precisamos desmistificar [...] que o conselho seja apenas lugar para discutir dinheiro, isso me incomoda muito [...] (RITA).

[...] Se há uma reunião com o prefeito eles vão. Se há uma reunião com a gente, precisa ver se eles vão ou não. Se levar verba no meio, aí vai. Tem a ver com a concepção historicamente muito arraigada do que é assistência. E não adianta uma legislação, não vai converter de um dia para outra uma concepção historicamente arraigada do que é assistência social. Às vezes estamos dando dinheiro pra entidades que a gente sabe que não têm uma concepção {adequada} de assistência [...] (MARINA).

A conselheira aponta a existência de uma concepção arraigada de assistência social na qual prevalecem os interesses particulares das entidades que se apresentam com uma visão caritativa de assistência social. Para a conselheira Marina estas não estão “acostumadas” ao embate político.

[...] não vê o conselho como espaço de embate político. Este membro do conselho acredita que esta pode ser [...] uma “falha básica do conselho que pode estar ligada à composição deste.” Defende a “representatividade dos movimentos sociais organizados dentro conselho, sem isso não tem embate político [...] (MARINA).

[...] O movimento social prima pelo caráter de contestação, agora as entidades primam pelo caráter de assistência e de uma concepção muito mais caritativa, filantrópica, que de embate político [...] (MARINA).

Este depoimento vem ao encontro do nosso conceito de participação e também de outros autores como Teixeira (2001, p. 26) que caracterizam como participação cidadã àquela que “supõe uma relação em que os autores, com recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações”.

Nesse sentido a conselheira expressa a concepção de participação cidadã defendida por nós no primeiro capítulo deste trabalho, em que a população consciente estaria exercendo sua cidadania ativa⁷⁸. Mas para que esta se efetive será necessário enfrentar um desafio, como afirma Battini (2007, p. 36) “superar a cultura da ajuda e da caridade ainda é um desafio para a construção da consciência do direito à assistência social e para a consolidação de efetivos canais de controle e de democracia participativa [...]”.

Em outro depoimento observa-se na própria representação do conselheiro, a concepção assistencialista, clientelista, de ajuda, que está arraigada na sociedade, como vemos nos depoimentos:

[...] ali, você tem que deixar uma parcela de seu tempo para poder servir a sociedade, você fazer um ato de fraternidade, você ser mais irmão, ser mais amigo, com isso você tá construindo uma sociedade melhor [...] (RENATO).

[...] em matéria de assistência tem certas necessidades que não esperam [...] porque se está faltando comida em casa, não dá para ir pensar em uma ação de governo. Você tem que arrumar um jeito e levar uma cesta básica, nem que seja do bolso [...] (RENATO).

Este pensamento é contrário à política pública, pois é inegável que os valores descritos são importantes para a convivência social, mas não na intencionalidade da participação cidadã e na garantia de direitos.

[...] existe hegemonicamente cultura política que molda o pensamento social e mascara a realidade levando a um conformismo social. Ou seja, a sociedade é levada ideologicamente a pensar que os problemas sociais estão localizados na moral do indivíduo, desresponsabilizando o Estado, o modo de produção, a política, como responsáveis pelos mesmos (LUIZ, 2007, p. 2).

⁷⁸ Cidadania ativa e passiva são conceitos utilizados por Benevides (1994, p.13).

A concepção acima criticada, e que corresponde à expressa pelo último depoimento citado, refere-se ao pensamento liberal. E, fazer avançar outro tipo de mentalidade requer dos conselheiros uma reflexão sobre esses valores produzidos e buscar o exercício de outros como a democracia, a igualdade, a autonomia e a inclusão social na gestão das políticas.

Ao mesmo tempo o conselheiro Renato expressa, muito claramente, uma posição favorável à intervenção do Estado, contrária ao pensamento liberal clássico, após considerar que a população destinatária da política de assistência social passa por privações.

[...] os governos têm a obrigação de trabalhar o lado da assistência, isso aí eles não podem achar que tá fazendo um favor, que a assistência a gente tem que começar a vê-la como um direito de cidadania. A pessoa que tá lá na ponta, que lhe foram negados todas as oportunidades aí na sociedade civil, nós vivemos numa sociedade da concorrência. Então as pessoas não tem nenhum poder de fogo pra participar dessa concorrência aí fora. Então é preciso que entre o poder público {Estado Grifo nosso} como um poder regulador para dar oportunidade, pra democratizar as oportunidades pras pessoas. Então aí a importância do governo, porque se ficar só por conta da livre concorrência essas pessoas vão ficando cada vez mais para trás e depois vem as consequências que são a violência. Na medida que ele não tem mais oportunidade parte para qualquer coisa [...] (RENATO).

Está na mesma linha o depoimento que se segue:

[...] num país onde as pessoas vivem abaixo da linha da pobreza é preciso fazer assistência, é preciso dar alimento, é preciso dar condições. Eu não digo nem mínimos, porque não são condições mínimas. É preciso ser menos desumano, pelo menos permitir que a pessoa coma [...] (MARINA).

Assim, temos um compromisso ético com a população e o dever de defender as políticas públicas como parte de um projeto político emancipatório⁷⁹, a clareza de que:

⁷⁹ Cf. Boaventura S. Santos (2001, p. 31-33) aponta a teoria das seis áreas fundamentais para a construção de um pensamento emancipatório sendo: a democracia, os sistemas alternativos de produção, multiculturalismo e da cidadania multicultural, biodiversidade, novo internacionalismo operário e comunicação e informação. Para aprofundamentos ver entrevista com Boaventura concedida a Revista Teoria e Debate

[...] não há como superar as condições de pobreza na sociedade sem questionar a lógica capitalista e seus mecanismos de legitimação, o que inclui pensar nas possibilidades de um novo pacto político que refunde o Estado, numa ordem societária que ultrapasse os limites da racionalidade do capital [...] (BATTINI, 2007, p. 42).

Por outro lado, o exercício democrático na gestão das questões públicas é recente na cultura política brasileira e constuiu-se em desafio nessa realidade. Foi a partir da constituição de 1988 que se garantiu a participação da população na formulação e no controle das políticas públicas expressas nos artigos 203 e 204.

Vimos, no primeiro capítulo, que a classe dominante tem um cruel legado histórico para com a sociedade brasileira já que o exercício da participação foi determinado pela classe burguesa. As classes populares foram mantidas autoritariamente fora do acesso satisfatório aos frutos do desenvolvimento econômico, social e político.

[...] No Brasil as classes dominantes nunca tiveram compromissos democráticos e redistributivos {tendo-se} um cenário complexo para as lutas em defesa dos direitos de cidadania que envolveu a constituição da política social. (BATTINI, 2007, p. 47, destaque do autor).

Também se percebe que alguns conselheiros têm clareza quanto aos objetivos da política, quanto à concepção de assistência social a ser trabalhada e quem devem ser os protagonistas deste processo.

[...] se eu não acreditasse na efetivação da política de assistência social eu não estaria participando [...] (RITA).

[...] nós temos assim a consciência do que é essa política, como ela se encaminha, como se desencadeia e como nós vamos buscar isso. Eu acho que é fazer mais próximo do usuário mesmo [...] (RITA).

[...] o conselheiro tem que estar lutando pelo que é direito daquela pessoa, lutando pelos direitos daquelas pessoas que de certa forma não consegue ter sua voz ouvida [...] (JOANA).

De outra forma o conselheiro João fala sobre a participação dos usuários: “eu acho que é de extrema importância para os usuários a participação”.

Outra menção sobre a participação do usuário que corresponde ao que a conselheira Marina afirma como movimento de base está presente na fala de outros conselheiros:

[...] Eu sempre tenho uma preocupação de falar em política, mas a política é uma ação intencional, é uma ação clara, objetiva. E onde você vai promover o usuário, onde você vai querer que ele tenha condições de pensar, de refletir, de opinar. Então eu acho que nosso objetivo, eu na minha ação, quando eu estou ali, eu não estou representando só a APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais), ou só a Denise profissional, sabe. Eu sempre busco pensar num conjunto maior, mais amplo. Uma experiência riquíssima foi organizar a Conferência Municipal, eu acho que naquele momento nós exercemos o nosso papel de conselheiro, de uma excelência muito grande, pensar as estratégias para que a gente pudesse trazê-los mais próximos (RITA).

[...] a política de assistência é um todo, e uma pessoa deve ser vista em seu todo. Essa coisa da política aqui hoje, é muito fragmentada. Cada um faz a sua parte e cada um põe a cabeça no travesseiro e dorme sossegado porque não tem culpa [...] (JOANA).

O compromisso ético com a população destinatária da assistência social e com a sociedade foi expressa pela representante da universidade pública, principalmente demonstrando a responsabilidade de também contribuir ressaltando o espaço de troca, ou seja, ao mesmo tempo em que contribui com os conhecimentos acumulados, também se atualiza e vivencia no cotidiano a práxis.

[...] Eu estou numa faculdade pública de Serviço Social, eu acho que a responsabilidade aí, é muito maior. Acredito que a minha participação envolvendo as entidades é nossa responsabilidade para aquilo, que a gente discute em sala de aula, aquilo que a gente diz que é compromisso com a população, compromisso com a sociedade. Achei que pudesse dar uma contribuição, e ao mesmo tempo, seria uma troca, realmente foi uma troca, na medida em que possibilitou a atualização. Porque você conhece a forma de implantação da política de assistência social, na medida em que você vivencia isso no cotidiano, porque se você só houve falar a respeito, você não fica sabendo dos detalhes. E muitas vezes são esses detalhes que impedem a implementação da política [...] (MARINA).

As questões colocadas nos levam a concluir que o Conselho Municipal de Franca tem conselheiros conscientes sobre a forma como a política pública de assistência deve ser desenvolvida. Por isso trouxeram elementos importantes para identificarmos as fragilidades existentes.

Todavia, retirar a assistência do patamar da caridade, do favor, da ajuda não é tarefa fácil, depende de um processo de amadurecimento, de luta, de processo educativo dos atores envolvidos. Podemos afirmar que estão presentes a concepção do Direito e também a da caridade, sendo este o ponto que devemos trabalhar, pois transitam aí o “novo e o velho”, visão de assistência, e neste embate estão as possibilidades de avanço.

É uma arena de lutas, onde estão postos interesses diversos, uma cultura histórica e um projeto neoliberal em curso. Podemos afirmar que é “nadar contra a maré”, portanto carece de trabalho diário e, principalmente, considerar que estamos diante de um campo contraditório que avança na superação das contradições e criando novas.

[...] se eu não acreditasse na política de assistência social eu confesso para você que não estaria ali. Acho que é isso um processo e também é o espaço do conflito, porque é o antigo e o novo, o velho e novo, eles coexistem ao mesmo tempo em que a gente ainda tem dificuldades quando analisa todas aquelas leis que vem carimbadas, a gente tem processo como o da Conferência por exemplo [...] (RITA).

Percebemos que o horizonte está distante, o caminho é longo, mas há uma “luz acesa”, há uma crença, uma responsabilidade de que é possível como observamos nos relatos anteriormente descritos. A seguir apontaremos as dificuldades e as possibilidades que foram levantadas neste estudo.

4.1.3 O Horizonte está distante, o Caminho é longo

No item anterior, os entrevistados apresentaram alguns entraves para a efetivação da participação, via conselho, indicando dificuldades como a concepção assistencialista e a ausência de movimentos sociais na cidade que possam fazer o embate político. Por outro lado, reconhecem o potencial dos conselhos e a

importância destes para a garantia de direitos à população empobrecida, como fica claro nos depoimentos deste item.

Considerando o sentido da palavra horizonte como perspectiva ou possibilidade de melhoria e crescimento verifica-se, na prática, a compreensão, por parte dos conselheiros, dos objetivos, das funções e do porquê da criação dos conselhos:

[...] a gente vai ter que caminhar muito [...] porque nós queremos efetivar a política de assistência... o conselho é o espaço de discussão, de construção da participação, porque não é participar apenas por estar ali, é uma participação que vai além [...] participar é igual a comprometimento, e para mim o conselho seria assim, objetivos claros e definidos, por isso uma ação política [...] (RITA).

[...] é uma caminhada aí, gradativa, que depende da consciência das pessoas, então é um pouco complicado, mas nós vamos chegar lá se Deus quiser [...] (JOÃO).

[...] é um trabalho lento, mas que você vai se sedimentando com o tempo, e que num futuro mais próximo, a gente vai conseguir ver os seus frutos, que aí ele terá vida própria mesmo, não vai precisar funcionar como se fosse um favor, as pessoas estando ali achando que tão fazendo um favor pra alguém. Isso aí vai chegar uma hora que ele vai estar sedimentado mesmo na cabeça, na consciência das pessoas, aí sim nós estaremos muito próximos do que seria a sociedade ideal [...] (RENATO).

Interessante observar no primeiro depoimento, que ela define a participação pelo seu negativo participar não é apenas estar ali. Resta-nos pensar no conteúdo para uma participação efetiva. E neste sentido, o comprometimento do conselheiro que em nossa concepção passa pela causa, pela motivação pessoal, pela compreensão da política e pela importância dos critérios para a escolha dos conselheiros.

Em relação ao comprometimento, os entrevistados manifestaram-se da seguinte forma:

Eu acho que vai muito do comprometimento, aquilo que nós falamos anteriormente, eu acho que eu posso estar lá no conselho, com a minha perninha cruzada [...] estar de corpo, e não estar de corpo mente [...] Então eu acho que nós precisamos ter um perfil mesmo de comprometimento sabe. [...] eu gosto muito do João para mim ele tem um perfil de conselheiro assim, ele não era da área, mas ele se comprometeu a entender, e assim é fantástico. Por isso que eu

acredito que, você tem que ter aquele técnico, tem que ser assistente social, não! É a sociedade civil, é usuário, é qualquer outra pessoa, mas eu acho que vai daquilo assim, do sonho, de acreditar, que é possível (RITA).

Estudos realizados por Ghon (2007, p. 185), sobre a temática dos conselhos, indicaram esta preocupação e a importância da qualificação dos integrantes para intervirem e exercitarem a cidadania ativa.

[...] a participação para ser efetiva precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o espaço está aberto. É preciso dotá-los de informações e de conhecimento sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata em absoluto, de integrá-los e incorpora-los à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer esta teia para poderem intervir de forma a exercitarem uma cidadania ativa e não regulada, outorgada, passiva [...].

Neste sentido a informação constitui ferramenta importante para a efetiva participação no conselho. Esta é uma dificuldade indicada pelos conselheiros, que poderá ser superada se houver uma capacitação. “[...] a capacitação técnica dos integrantes do conselho, acho que isto tem que ser uma constante [...]” (RITA).

[...] a gente não tem ainda a formação correta, talvez isto surja com o tempo, porque muitas vezes a pessoa chega no conselho sem saber o que significa, e aí surgem algumas dificuldades, porque você fica perdido com certas coisas ali dentro, você não está familiarizado [...] (JOÃO).

Outro aspecto enfatizado pelos conselheiros pesquisados é o da tomada de decisão, da descentralização do poder, ou seja, o direito e espaço garantidos às pessoas, à sociedade civil para decidir e acompanhar se o que foi definido está sendo realizado pelo poder executivo e também pela rede sócio assistencial.

[...] o conselho é um órgão da descentralização do poder. Até pouco tempo, o poder era totalmente fechado, as decisões sempre tomadas de cima para baixo, sempre tomadas em gabinetes. Então o conselho é um órgão da democracia participativa. Ele descentraliza o poder, ele dá transparência [...] é uma forma da

sociedade civil participar do governo. Nos conselhos é onde descentraliza e onde você fiscaliza a administração pública [...] (RENATO).

Este depoimento demonstra clareza quanto às funções e importância do conselho como espaço da participação da sociedade civil no controle da política pública. Mas, por outro lado, visualizam também os limites e as contradições neste processo, como podemos ver abaixo:

[...] eu vejo que tudo continua assim, as verbas vindo para você repassar para tal entidade, segundo tais critérios, fugindo às vezes dos critérios que são os nossos. [...] É palhaçada, eu não estou disposta a ser conivente. É realmente, eu uma dificuldade mesmo. [...] é um organismo fantasma onde são eleitos representantes de pessoas da sociedade civil, mas que na realidade representam interesses da própria administração municipal e tem servido, via de regra, pra legitimar uma política de assistência que não vai ao encontro da população. É cheia de destinação incorreta de verba. Também a assistência tem sido área de corrupção. E o conselho não tem sido um organismo capaz de reverter isto. Porque [...] a própria forma como ele é organizado nas cidades e nos municípios pequenos deixa muito claro, que ele está lá para assinar o que é determinação do executivo, ou seja, o prefeito continua mandando. Assim, como por trás do prefeito tem um deputado corrupto, um governo corrupto. Mas, principalmente os conselhos de cidades pequenas. Eu acho que nesse ponto a gente pode dizer que as prefeituras do (PT), tem maior seriedade no sentido de tentar envolver mais a população (MARINA).

[...] as coisas vem de cima: vai fazer assim. Aí você que está no conselho, de certa forma só executa. [...], por exemplo, quantas vezes a gente teve que definir sobre verba para o município e, às vezes, você que falar não. [...] Tem horas, que vamos falar no popular” engole sapo [...] por conta que você não pode prejudicar as pessoas (JOANA).

As falas anteriores demonstram claramente os entraves, as dificuldades da prática da democracia na participação das decisões que pressupõem o envolvimento da base e não de decisões de “cima para baixo”.

Também Ghon (2007, p. 179) faz reflexões a respeito das colocações acima, conforme transcrevemos abaixo:

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

Entretanto, vislumbram possibilidades, pois, se verifica o compromisso com a população destinatária da política de assistência social e também a crença em determinada forma de administrar que propicia maior participação e respeito aos princípios democráticos.

As preocupações identificadas pelos sujeitos da pesquisa coincidem com as reflexões da autora citada no trecho anterior, nos aspectos da cultura política, da fraca participação de movimentos sociais organizados, da necessidade de capacitação e maior informação para possibilitar o desempenho da tarefa de ser conselheiro cidadão⁸⁰.

Portanto, as dúvidas, as críticas e as reflexões que temos realizado no município de Franca, são preocupações presentes no atual debate teórico sobre as experiências referentes à participação nos conselhos.

A grande questão identificada, pela maioria, refere-se à cultura da não participação como um dificultador. Podemos salientar este ponto nas palavras de Ghon (2007, p. 182) quando faz referência à fraca participação.

Para melhor clareza e compreensão diríamos da dificuldade das pessoas fazerem a crítica, o embate político e as articulações necessárias para a garantia e ampliação de direitos. E assim, concluímos que há uma carência de consciência de direitos que só se constrói no movimento, na ação, ou melhor, dizendo na luta. Em outras palavras, seria romper com a aceitação da orientação neoliberal visando a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

[...] Nós temos diversas dificuldades na participação. A discordância política, do embate político nós não estamos habituados enquanto cultura democrática a ter isto nas diversas instâncias [...] (MARINA).

⁸⁰ “O conselheiro é um voluntário cidadão. Não um voluntário da caridade, não porque está preocupado com o desenvolvimento espiritual dele [...] O voluntário cidadão é aquele ‘cara’ que está ligado ao desenvolvimento da cidadania e por isso lhe diz, eu posso dar um pouquinho de meu tempo para amenizar os problemas sociais que tem na nossa cidade [...] O que vou fazer para minha vida não ter sido em vão? Qual a intenção última da gente?” (PINA, Ronele Maria apud MORAIS, 1998, p. 5).

Na experiência vivenciada pelos conselhos esta orientação neoliberal se expressa na redução de gastos limitando o acesso da população aos serviços públicos (BATTINI, 2007, p. 35). Observa-se, ainda, uma tendência em transferir as ações de responsabilidade do Estado para a sociedade civil. Tal ação é justificada pela importância da participação da sociedade civil⁸¹ enaltecendo-a como ágil e eficiente em contraposição às ações estatais que são vistas como ineficientes, burocráticas e favorecedoras da corrupção.

Esse discurso conservador avança e abre caminhos para o desmonte das garantias constitucionais na direção da universalidade dos atendimentos nas áreas da saúde, da educação e assistência social que compõe o tripé da seguridade social, conquistada pela Constituição de 1998.

Para exemplificar, na cidade de Franca, o MOSAICO - projeto social voltado ao atendimento ao adolescente em cumprimento à medida sócio educativa que era executada pela secretaria gestora da política de assistência social do município, passou, a partir de 2007, a ser desenvolvido pela Sociedade Assistencial Bom Samaritano mediante convênio firmado entre Prefeitura Municipal de Franca, entidade social e Fundação Bem Estar do Menor (FEBEM).

Salientamos que, no Brasil, não houve tempo para implementarmos a assistência enquanto política, pois como afirma Battini (2007 p. 35):

As elites nacionais, aderindo a onda neoliberal passaram a fomentar as idéias de redução do Estado, no mesmo momento em que segmentos da sociedade civil estavam mobilizados para a busca de construir um patamar de seguridade.

Portanto, uma possibilidade vislumbrada pela conselheira Marina seria a de fortalecer os movimentos sociais para que estes ocupassem o espaço dos conselhos.

Também, Nogueira (2006 apud BATTINI, 2007, p. 48) destaca que “é necessário retomar as iniciativas e as lutas que manifestam o caráter coletivo para

⁸¹ Na cidade de Franca, a rede sócio assistencial conveniada é composta por 40 entidades assistências que prestam atendimento nas áreas de idosos, pessoa com deficiências, criança e adolescentes, recuperação de dependência química, entre outros. Em contrapartida as ações do poder público se limitam ao Abrigo para adultos e crianças, CRAS, CREAS, projeto Sementes do Amanhã atendendo crianças e adolescentes em ações sócio educativas no período contrário à escola e Família Acolhedora, também em parceria com a comunidade.

reconstruir novas relações sociais de produção na direção da defesa de interesses humanos genéricos”.

Além dos elementos dificultadores mencionados anteriormente, os depoentes identificaram entraves, neste processo, como a burocracia, o desrespeito à lei, referindo-se a LOAS, a concepção assistencialista, e a ausência de movimentos organizados da sociedade civil.

Muitas vezes, os conselheiros enfatizaram mais um fator do que outro, mas, no geral apontam para a não efetivação da política de assistência social inúmeros determinantes. Dentre estes, a falta de seriedade e omissão por parte dos governos nas três esferas, dos próprios conselheiros, o entendimento do conselho como organismo formal, dos usuários e dos profissionais que atuam nos programas sociais sendo este último responsabilizado pela ausência dos usuários.

[...] eu tive um momento assim, muito privilegiado na minha formação, que é mesmo buscar e acreditar nessa relação teoria e prática [...] o conselho é o espaço dessa relação [...] eu acredito e percebo essa unidade. Quantos profissionais não conseguem ver isso e não percebem.[...] não vira nada, não dá certo (RITA).

[...] a política municipal deveria exigir de seus funcionários, uma postura voltada para educação popular [...] (MARINA).

Não é a fragilização do usuário, é a fragilização dos nossos atendimentos via rede pública. Se a assistente social do bairro tivesse um trabalho voltado para a organização social e política, teríamos gente mais organizada. [...] Eu não estou falando que o assistente social é responsável por tudo. Estou partindo da premissa que o assistente social por ser um profissional que tem um projeto ético político, que tem um código de ética que diz que tem que posicionar-se ao lado dos usuários ele poderia ser um elo fundamental para a aglutinação de pessoas. E isso não acontece de fato. Teve participação do usuário na Conferência Municipal de Assistência Social de (2001) trazido pela Saúde (MARINA).

[...] Você pega a Conferência ela foi preparada para técnico participar [...] fizemos um mundo de coisa e reproduzimos isso. O usuário não ta acostumado a participar e a gente continua fazendo com que ele não participe. E não envolve ele nessa discussão numa coisa mais participativa.[...] (JOANA).

É preciso considerar, sim, a importância do profissional de serviço social como aquele capaz de realizar mediações técnico-políticas que suscitem, nos destinatários da política, reflexões sobre as contradições presentes na sociedade, as desigualdades sociais para que estes possam vislumbrar mudanças concretas na

direção de um projeto de sociedade com princípios mais igualitários. O profissional de serviço social tem um compromisso ético com esta causa, mas não pode ser responsabilizado como aquele que propiciará esta mudança de mentalidade.

Há outros elementos que envolvem o problema da participação como a falta de tradição em participar, a cultura assistencialista, clientelista, a dificuldade de informação e a credibilidade em relação aos conselhos e, principalmente, como vimos no primeiro capítulo, a forma como as elites foram ocupando os espaços de decisão e excluindo, sistematicamente, de forma autoritária, a maioria da população. Romper com esta relação não é uma responsabilidade e nem possibilidade somente do assistente social, mas de todos aqueles que têm o compromisso com a construção de novos padrões de sociabilidade humana.

Nesta cultura da não participação é preciso se considerar, também, as dificuldades visíveis da participação da sociedade civil, por exemplo. Podemos salientar aqui o problema dos horários das reuniões que, normalmente, não são compatíveis. A linguagem é muito técnica, os assuntos tratados são muitos administrativos, exigindo uma compreensão da estrutura administrativa, dos orçamentos e, também, do funcionamento dos órgãos públicos, como apontam os depoimentos:

[...] Talvez uma questão de horário de funcionamento dos conselhos, porque a gente que está no setor público, facilita bem a participação, porque o órgão acaba dispensando para que a gente participe. Quem é de fora, e trabalha, às vezes, no setor privado, ele acaba não tendo esta facilidade de ser dispensado [...].

[...] Eu acho que, às vezes, as coisas são muito técnicas também, daí as pessoas tem dificuldade, porque as vezes a gente tem dificuldade de entender o que está sendo discutido, imagine uma pessoa da comunidade.

[...] o conselho tem uma característica muito administrativa, se discute muito questões administrativas. Eu acho que isso às vezes dificulta se a pessoa não tiver um pouco empenhada em entender, eu falo isso por mim mesmo [...].

[...] Por mim mesmo que já tenho formação técnica, atuo há alguns anos têm hora que eu sinto dificuldades em entender este negócio de prestar contas. É plano disso, plano daquilo, imagine uma pessoa, um usuário, uma pessoa de entidade que tem muito boa vontade, mas não tem técnica para trabalhar, então eu acho que, às vezes dificulta [...] (JOANA).

Outro aspecto está relacionado ao fato de ser cargo de relevância pública, isto significa que, as ações do conselho são desempenhadas voluntariamente. “[...] todo mundo tem seu emprego e não consegue desempenhar adequadamente suas funções de conselheiros [...]” (MARINA).

[...] não que ser conselheiro seja uma tarefa a mais, é uma atividade que você compõe no seu trabalho profissional [...] ela demanda tempo, essa pessoa está constantemente ligada e tentando entender um pouco da legislação [...] tem o dia [conselho] de estar trabalhando nas comissões para que a gente chegue a um objetivo [...] (RITA).

Estas falas apontam a questão do conselheiro ser voluntário e por isto é necessário uma assessoria e uma estrutura administrativa para o desempenho das funções.

No depoimento anterior, aparece a função do conselheiro como uma das atribuições do trabalho profissional, portanto, incluído na carga horária remunerada pelo seu empregador. Infelizmente, isso acontece mais em instituições públicas e, muito raramente, nas privadas. Nesse último caso a função de conselheiro é um acréscimo à jornada de trabalho. Assim, a maioria dos representantes da sociedade civil acumulam atividades profissionais com a ação junto ao conselho, resultando em uma tarefa a mais que assumem. Portanto, é necessário o suporte técnico e administrativo da secretaria gestora.

Neste sentido, o órgão gestor do município, conforme descrito na Lei de criação do conselho, e, mais recentemente na, NOB, deverá oferecer suporte técnico⁸² e administrativo. Os conselheiros necessitam de subsídios técnicos e informações para realizar as deliberações e, também, para acompanhar e monitorar a política de assistência social. Por isso, há necessidade deste apoio como vemos nos depoimentos seguintes:

⁸² Art. 10 O órgão municipal responsável pela coordenação executiva da política municipal de assistência social será a secretaria Municipal de Promoção Social ou sua congênere, constituindo-se em suporte para o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social. Brasil, Lei 4796/93.

Norma Operacional Básica – d) estruturar a secretaria executiva nos conselhos municipais de assistência social, com profissional de nível superior. NORMA OPERACIONAL BÁSICA-NOB/SUAS, aprovada pelo Conselho nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005.

O conselho nunca conseguiu ter uma assistente social...Teria que ser contratada pelo conselho, porque se é contratado pelo prefeito ele não vai apontar aquilo que realmente a gente precisa (MARINA).

Eu tenho uma preocupação com os conselhos [...] não é só fundar um conselho, quem tá dando suporte? (RITA).

Se o conselho hoje não tivesse esse respaldo, talvez ele não se manteria e não tivesse tido aí as conquistas e os avanços que ele teve. Foi graças a esse suporte mesmo que propiciou condições para a gente poder realizar (JOÃO).

Percebem-se duas concepções diferentes, uma que defende a contratação autônoma pelo próprio conselho e, outra, valorizando o respaldo recebido de profissionais do órgão gestor. Faz-se necessário ponderar algumas questões como, por exemplo, a correlação de forças do colegiado e não o fato do conselho contratar o profissional. Isto porque o profissional contratado dependerá da posição hegemônica dentro do conselho, que pode variar conforme a conjuntura.

Assim, é preciso considerar o perfil do conselho e a conjuntura política, pois estes sim, são elementos determinantes da prática do conselho na direção de uma participação cidadã ou não. Ainda, podemos considerar o acúmulo teórico prático de assistentes sociais concursados, que permanecem nas funções públicas, enquanto os conselheiros são eleitos a cada dois anos.

Referindo-se à participação da pesquisadora no conselho, como representante indicada pelo órgão gestor, a depoente faz o seguinte comentário “você já está indo para a terceira gestão, você já tem um acúmulo muito grande ali [...]” (JOANA).

Também em outra fala há referência sobre a participação dos técnicos do órgão gestor “Existem técnicas, profissionais dentro do conselho que são fundamentais para que as coisas continuem funcionando [...]” (MARINA).

Vimos que as dificuldades são muitas e percebemos, também, que não se trata de culpabilizar a população, os profissionais, as organizações, o poder público, pois são vários fatores que dificultam o exercício da participação, e, portanto é preciso conhecê-los para buscar ações estratégicas de superação.

Não podemos afirmar que não haja participação. Na verdade existe um tipo de participação que não vai ao encontro à concepção defendida por nós. Esta precisa ser construída. O processo é lento e necessita ser continuamente exercitado para fortalecer a participação sócio política dos conselheiros.

Neste sentido, no próximo item, serão apresentadas algumas propostas estratégicas, indicadas pelos depoentes, para enfrentarmos as fragilidades e atingirmos a participação que almejamos.

4.1.4 Caminhos para a participação cidadã

Na análise dos depoimentos colhidos, foi possível levantar elementos importantes para o melhor desenvolvimento do conselho e, também, propostas de ação que poderão facilitar a participação do conselheiro.

Foram ressaltadas algumas condutas pessoais, positivas e essenciais, que poderão favorecer o processo de participação como: compromisso, a determinação, o desprendimento e a disposição para desenvolver um trabalho voltado para a defesa dos interesses da comunidade, ou seja, é preciso sensibilizar-se e desejar uma sociedade melhor. Por outro lado, em contraposição, verifica-se, também, o oportunismo de alguns conselheiros que participam por interesses particulares, como podemos constatar no depoimento a seguir:

[...] é a boa vontade e disposição dos conselheiros. Nós temos dentro do conselho funcionários, assistentes sociais [...] que tem compromisso, responsabilidade, envolvimento, que convive com aquele que está só para defender o interesse de um segmento [...] Só para reproduzir a voz do governo. [...] isto daí não é uniforme [...] existe aquele que está querendo se aproveitar politicamente para subir ali dentro [...], mas a maioria não tem esta postura [...] (MARINA).

[...] Aqui em Franca, ele [o conselho] tem se feito respeitar exatamente pela firmeza, pela determinação e compromisso daqueles que participam.[...] e dos que não participam também [...] assumiu não participou, porque não está comprometido com a causa [...] (MARINA).

Nos depoimentos anteriores aparece um elemento importante que é a contradição que convive neste espaço de duas tendências, podendo, no embate político, provocar mudanças no modo de agir, pensar, reagir, ou ainda, manter tudo na forma em que se encontra. Importante salientar que estes modos de pensar, agir e se posicionar são inerentes à sociedade, na forma como está organizada, nos

valores e na cultura. E, pensamos estarem aí, nesse embate, as oportunidades de alteração e de mudanças.

Verifica-se também, que no conselho coexistem diferentes tendências, modos de agir, de pensar a sociedade e de interpretar a realidade. Os depoentes ressaltaram, como positiva, a participação da sociedade civil, justamente, por proporcionar uma diversidade de idéias e saberes que se complementam e propiciam uma ampliação de conhecimentos dos integrantes do colegiado.

[...] o fato de ser mesclado sociedade civil e poder público [...] enriquece as discussões, porque as [...] visões são diferentes e elas se confrontam [...] a discussão fica mais rica nesse sentido [...] não fica uma visão unilateral [...] a gente está sempre olhando os dois lados [...] (ROSA).

[...] a opção do presidente, que pela segunda vez é um representante da sociedade civil, [...] é válida [...] Porque o conselho muitas vezes ele é confundido como mais um órgão da prefeitura, principalmente porque fica sediado na prefeitura, e tem todo respaldo do órgão gestor [...] para mudar, para combater um pouco essa visão [...] havendo é lógico o compromisso, real e concreto, da parte desse presidente que foi eleito [...] tem que ser uma pessoa bastante envolvida para dar conta de administrar tudo isso [...] (ROSA).

No desempenho dos papéis, na realização das tarefas, na interação com outros se vai negando determinadas ações, criando novas que posteriormente são questionadas e recriadas estabelecendo uma relação dialética.

Também, ao contrário, afirmam que a presença de várias pessoas da área da assistência social, ou seja, com essa característica semelhante, é interessante, pois, na visão dos depoentes:

[...] um ponto positivo nesse sentido, a maioria dos conselheiros [...] estão ligados ao trabalho da assistência, seja através das entidades, ou profissionalmente. [...] isso facilita [...] mas não quer dizer que tenha conhecimento da plenitude do trabalho que é desenvolvido no município [...] (ROSA).

[...] aí tem uma vantagem à maioria [...] são pessoas ligadas à assistência social, então eles já têm um *know how* de trabalho, de conhecimento [...] na medida da participação você vai vendo, vai interagindo com aquelas pessoas [...] você aproveita toda aquela gama de conhecimentos deles. [...] eles são da área, às vezes podem ter 90% 95% de conhecimento do que eu, mas às vezes

nesses 5% eu posso contribuir com uma atuação crítica também. [...] (RENATO).

De outra forma, o depoimento abaixo expressa o compromisso com uma sociedade mais justa e o comprometimento com uma causa.

Pensando nessas premissas do capitalismo, em lucro, em crescer, em riqueza, então a gente tem que ter um pouco mais de desprendimento. Acho que o desprendimento é a principal coisa. [...] você tem que deixar uma parcela de seu tempo para poder servir a sociedade, é um ato de fraternidade você estar contribuindo para uma sociedade melhor (RENATO).

Este depoimento demonstra uma consciência de que o sistema capitalista não oferece oportunidades a todos e, por isto, é necessário o desprendimento. Mas, por outro lado, é preciso pensar em como extrapolar o ato de fraternidade, pois só ele não traz melhores condições, pode ser apenas um paliativo, se não houver a luta em defesa de direitos que propiciem a partilha dos bens produzidos, ou melhor, é romper com os privilégios, com concentração de renda.

Este mesmo depoente complementa dizendo ser muito importante a identidade ideológica, ou seja, uma consciência de que não está fazendo um favor, mas que são direitos dos cidadãos.

[...] a identidade ideológica eu acho extremamente importante. O desprendimento a pessoa para participar [...] não pode achar que está só fazendo favor, sua participação não pode ser um fardo [...] (RENATO).

Quando este conselheiro faz referência à identidade ideológica, ele está caracterizando-a como uma visão de mundo⁸³ no sentido de um conjunto de idéias, valores, normas que se configuram numa referência para a ação, tendo em vista um determinado projeto de sociedade.

⁸³ Segundo Löwy (1985, p. 13) - Visões sociais de mundo seriam conjuntos estruturados de valores, representações, idéias e orientações cognitivas. Conjuntos estes unificados por uma perspectiva determinada, por um ponto de vista social, de classes sociais determinadas. Poderiam ser de dois tipos: visões ideológicas, quando servissem para legitimar, justificar, defender ou manter a ordem social do mundo; visões sociais utópicas, quando tivessem uma função crítica, negativa, subversiva, quando apontassem para uma realidade ainda não existente.

Referindo-se ao segmento representado, outro depoente ressalta a importância do comprometimento da entidade.

[...] a ordem é uma entidade comprometida com a cidadania [...] tem aquele compromisso de defender a cidadania, de proporcionar com que os direitos das pessoas sejam cumpridos, obedecidos. [...] Como conselheiro eu tenho participado [...] justamente com a preocupação em relação a isso. [...] (JOÃO).

Neste sentido chamamos a atenção para a questão da representação e representatividade no conselho.

Em sociedades complexas, nas quais a democracia direta é de difícil exercício, a representação é um das mediações que aproximam o público do privado e o público estatal do não estatal, sendo um modo de fazer presentes, de se tornar socialmente visíveis sujeitos políticos e demandas. Daí a importância da associação democracia participativa e democracia representativa, produzindo um caráter público não corporativo. É, pois um processo permanente de relação do representante com sua base de representação, influenciando-se reciprocamente, sendo uma prática de pressão que tensionada, eleva-se na perspectiva do público (BATTINI, 2007, p. 51).

Os conselheiros pesquisados mencionaram algumas questões que vão ao encontro da afirmação da autora acima. Mas esta não é uma ação que se verifica na prática de todos os conselheiros. Observa-se que são conceitos que desejam por em prática, mas ainda não estão introjetados e vivenciados pelo colegiado. Em algumas falas observa-se este desejo como vemos no depoimento a seguir:

[...] precisamos fortalecer os conselhos e os usuários precisam a cada dia cobrar das suas entidades para que indique conselheiros verdadeiramente comprometidos com a classe, [...] que compareça às reuniões, que levem sugestões e cobrem ações governamentais nesse sentido [...] (JOÃO).

Os modelos que temos de representação em alguns momentos são altamente desmotivadores, pois em nossa vivência política temos o hábito de votar em nossos representantes e não exercitamos o nosso direito de acompanhar e exigir do nosso deputado, senador e vereador os compromissos assumidos. Assim, reproduzimos nos conselhos esta prática, na medida em que não temos o contato com os usuários e com as entidades, como vimos em vários depoimentos.

Além destes aspectos apontados indicou-se, também, a formação como importante para atuação crítica dos conselheiros.

[...] a formação técnica que facilita um pouco a compreensão [...] (JOANA).

[...] aqueles que já têm uma concepção mais crítica é fazer uma discussão mais politizada. [...] Fazer um fórum de discussão e debate politizado [...] Você pega os que têm experiência [...] com aqueles que são novos [...] um outro facilitador seria o profissional de serviço social dando assistência. [...] (MARINA).

[...] quando eu entrei no conselho eu fiquei meio perdido sem saber o que seria [...] no começo tivemos capacitação, para mim foi de extrema importância [...] eu acho que a gente [...] tem uma retaguarda muito grande da secretaria da cidadania da prefeitura, através das assistentes sociais e todo o aparelhamento municipal [...] Os cursos de capacitação de conselheiros [...] é uma fonte muito grande de informações [...] as conferências municipais [...] as palestras [...] o acesso às legislações [...] (JOÃO).

[...] eu acho que os momentos de capacitação eles tem que acontecer porque é um momento de parada para repensar, para criticar, para planejar [...] (ROSA).

Nas falas anteriores, fica evidente, que a informação realmente facilita a participação porque instrumentaliza o conselheiro para o desempenho da ação. Faz menção, ainda, sobre a questão da experiência, ou melhor, do acúmulo que o exercício traz, ressaltando, no entanto, a importância da renovação.

[...] eu acho que uma terceira gestão tem facilitado. [...] Conselheiros que já vem de outras gestões [...] você já tem acúmulo muito grande ali. [...] é um construir dia a dia mesmo [...] É um facilitador ter ficado pessoas, você, a Victalina [...] a Ana Marta e a Luzia [...] que já está há algum tempo e que já tem um pouco mais de acúmulo [...] não pode sair todo mundo, tem que renovar [colegiado] aos poucos [...] (JOANA).

Cabe esclarecer que a renovação do colegiado é realizada a cada dois anos na proporção de 2/3 e 1/3 alternadamente, sendo permitidas reconduções ilimitadas. Para os cargos de direção são permitidas apenas duas reconduções de acordo com a legislação⁸⁴ municipal que criou o conselho.

⁸⁴ Estas informações encontram-se descritas no artigo 7º da Lei Municipal 5.491 de 24 de abril de 2001 que alterou a redação da Lei Municipal 4.799/96.

A secretaria executiva, ou suporte ao funcionamento do conselho, foi indicada em outro tópico como uma dificuldade para o desempenho das funções de conselheiros. Mas por outro lado foi evidenciada como positiva e necessária como vemos a seguir:

[...] o órgão gestor manter funcionários para o conselho, o apoio técnico e administrativo é um facilitador [...] (JOANA).

[...] se o conselho hoje não tivesse esse respaldo, talvez ele não se mantivesse [...] Foi graças a esse suporte mesmo que propiciou condições para gente poder realizar. [...] a gente não tem recursos para fazer o trabalho [...] é papel do órgão gestor também, prestar esse auxílio para o conselho [...] (ROSA).

A municipalização também foi mencionada como positiva dentro da política, [...] o fato da política de assistência ser municipalizada, você tem elementos para o controle [...] (MARINA).

A concepção acima descrita está coerente com a que estudiosos desta temática apontaram como vemos no trecho a seguir.

Mais do que uma estrutura formal, a municipalização concretiza a descentralização e é facilitadora desse processo de reordenamento do sistema descentralizado, assim como no reconhecimento do nível municipal como esfera autônoma de poder e de gestão da Política de Assistência Social na sua área de atuação. Efetivamente, a descentralização político-administrativa na gestão da Assistência Social, como forma de ampliar os espaços de participação, reconfigura essa política em um novo patamar no âmbito municipal, para contribuir para a inclusão social nas esferas locais, sem perder de vista a integração nacional. O reconhecimento da autonomia da esfera local não exclui as responsabilidades do nível federal pela direção e condução geral da política e por sua integração nos diversos níveis de governo. Esse processo contribui ainda para o reconhecimento das particularidades e interesses próprios do município e como possibilidade de levar os serviços para mais perto da população. [...] A municipalização aproxima o estado do cotidiano de sua população, possibilitando uma ação fiscalizatória mais efetiva, permite maior racionalidade nas ações, economia de recursos e maior possibilidade de ação intersetorial e interinstitucional [...] (YASBEK, 2004, p. 15).

Portanto a descentralização⁸⁵ e a municipalização estão ligadas à participação, sendo necessárias ao exercício da democracia e ao fortalecimento da cidadania. Não podemos deixar de apontar a concepção de descentralização de cunho neoliberal utilizada, comumente, como estratégia de redução do gasto público, justificada pela escassez de recursos e ancoradas na orientação do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

Esta proposição está associada à privatização dos setores sociais, que também pode se efetivar através da transferência de responsabilidade do estado para a sociedade. Como estratégia de redução do gasto público [...] identifica-se com a seletividade no atendimento de demandas e necessidades, contrapondo-se às expectativas de universalização dos direitos sociais (STEIN, 1997, p. 3).

Também a conselheira se manifesta a respeito da descentralização demonstrando clareza sobre o aspecto negativo, se esta não for viabilizada tal como foi descrita.

[...] Se houvesse uma descentralização tal como está prevista, onde o governo federal e o governo estadual respeitassem o que realmente é a municipalização e não repassasse só o serviço [...], mas também a verba. Eu acho, que não está acontecendo a descentralização, está acontecendo é a prefeituração da assistência social [...] (MARINA).

Outra questão apontada foi à conjuntura política, pois dependendo da visão de mundo do prefeito e do gestor, as ações serão fortalecidas na direção do projeto político democrático ou de outra forma mais restritiva à participação.

⁸⁵ De um modo geral a descentralização é entendida como “um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder – ou dos objetos de decisão -, isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercer o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros, físicos” (UGA, 1991, p. 97 apud STEIN, 1997, p. 2). A autora chama a atenção para os aspectos positivos e negativos da descentralização afirmando que [...] a descentralização tanto pode ser instrumentalizada como um mecanismo de participação que possibilita o retorno do poder à sociedade civil, como pode, também encobrir a face obscura de um regime autocrático, caracterizando-se como uma forma de reforço ao aparelho de dominação. [...] A relação entre descentralização e democracia pode ser feita desde que alguns princípios sejam levados em consideração, tais como: o controle do governo por parte dos cidadãos; a participação popular e o processo de educação para a cidadania; a tomada de decisão por maioria e a atenção às demandas das minorias. Para que esta viabilize o processo de participação popular é necessário [...] a garantia do acesso universal às informações necessárias à gestão; garantia de que nos conselhos de direção, os segmentos menos poderosos tenham assento; e que os processos de gestão e tomada de decisões sejam transparentes [...] (STEIN, 1997, p. 2-3).

[...] tem um elemento que facilita também, assim como ele é contraditório. Vamos dizer a contradição faz parte da realidade. E a prefeitura municipal, o prefeito municipal, respeita em vários momentos, aceita as determinações do conselho, porque em muitas cidades, isso não é feito. [...] Demonstra algum respeito com o conselho [...] (MARINA).

[...] Eu acho que a administração atual, ela facilitado por questões ideológicas mesmo, de acreditar, de dar crédito a esse trabalho, de achar que os conselhos é uma participação mesmo popular, de querer construir essa participação popular. [...] Eu acho que depende da administração que estiver à frente do órgão gestor sim. [...] depende muito desse aspecto ideológico, de acreditar no trabalho do Conselho e entender a importância do conselho, enquanto fórum de discussão e garantia dos direitos das pessoas. [...] (JOANA).

Além destes aspectos houve várias sugestões para exercitarmos uma participação cidadã no conselho.

Uma questão estratégica apontada refere-se à divulgação, para que possamos avançar na participação, como podemos ver nos depoimentos a seguir:

[...] já que as pessoas não comparecem até o conselho, então a gente leva o conselho até elas. [...] não tem outra forma. Talvez assim, a gente até consiga despertar o interesse na participação. A partir do momento que as pessoas tiverem acesso ao que está acontecendo [...] talvez isso possa ser despertado [...] e a gente tem um envolvimento maior da sociedade como um todo [...] (ROSA).

[...] falta maior divulgação do trabalho do conselho, até dos técnicos de estar informando, que o conselho existe. [...] eu acho que primeiramente maior aproximação [...] daí o compromisso do conselheiro aumenta, inclusive, a disponibilidade de tempo [...] porque um conselheiro não tem que se restringir só às participações nas reuniões [...] tem que ter outro momento do trabalho do conselheiro que seria as visitas às entidades, a Uniser para entender como é a realidade [...] Na medida em que a gente se torna uma conselheira, a gente tem que procurar ampliar, porque senão a gente não vai fazer jus ao papel que é nosso [...] Porque isso vai oferecer subsídios para as decisões que ele tem que tomar de maneira mais acertada e mais justa [...] (ROSA).

[...] você acompanhar de perto, você trazer novos elementos para discussão, se a entidade não vem a gente vai até o pessoal. [...] Porque senão a entidade ao invés de nos sentir como parceiros, vai nos sentir como alguém que esteja contrariando seus interesses [...] (MARINA).

É importante salientar que este foi um tema recorrente e que nas entrevistas, também, apontaram a necessidade de maior divulgação do conselho.

Entretanto, se observarmos os depoimentos, verificaremos que esse discurso encobre uma questão mais complexa que está relacionada ao conteúdo da ação do conselho. Ou seja, o que de fato o conselho está produzindo como ação concreta? Existe uma crise de identidade.

O conselho quer ser reconhecido e por outro lado, as entidades e os usuários precisam visualizar a efetividade das ações deste colegiado.

Desta forma, o que se percebe é que o conselho precisa conhecer o seu papel para atuar. Isto está expresso nas falas dos conselheiros da seguinte forma: o conselho precisa se informar sobre a realidade das entidades, dos usuários e da política de assistência social, mas também precisa ser conhecido pela sua ação efetiva.

Este reconhecimento dar-se-á pela ação concreta dos conselheiros, pelo conhecimento que estes têm da realidade, pelo exercício da negociação e pela resolutividade das questões postas ao colegiado.

Todavia, este reconhecimento requer um olhar mais profundo da realidade, devido à complexidade que envolve esta questão. É importante considerar que, no conselho, convivem indivíduos que apresentam visões de mundo diferentes, vivências pessoais e coletivas em vários níveis, representações de segmentos de classes e de classes sociais diversas.

As ações do colegiado, portanto, serão o resultado da experiência cognitiva, social e política deste grupo, representando assim, a percepção de mundo e de realidade deste coletivo.

Nos estudos realizados sobre comportamentos de grupos, a autora afirma que:

[...] o indivíduo, na sua relação com o ambiente social, interioriza o mundo como realidade concreta, subjetiva, na mediada em que é pertinente ao indivíduo em questão, e por sua vez se exterioriza em seus comportamentos. Esta interiorização – exteriorização obedece a uma dialética em que a percepção do mundo se faz de acordo com o que já foi interiorizado, e a exteriorização do sujeito no seu mundo se faz conforme sua percepção das coisas existentes [...] (LANE, 1984, p. 83).

Por este motivo, neste espaço, é preciso privilegiar a manifestação de idéias, os confrontos destas ou, como afirma a conselheira Marina, o embate político para que a ação dos conselheiros produza a socialização de saberes e a transformação almejada, e necessária, de maior igualdade e justiça social.

Outro elemento destacado foi a capacitação técnica, sendo esta bastante enfatizada como uma dificuldade e, por isto, indicada como importante e necessária para o exercício da função de conselheiro “capacitação técnica dos conselheiros [...] tem que ser uma constante [...]” (RITA).

Alguns aspectos técnicos foram apontados, sendo o planejamento um elemento importante para atender a necessidade do conselho em estabelecer prioridade para determinadas ações.

[...] tem que ter um planejamento, o que nós queremos esse ano e nós precisamos cumprir. Primeiro detalhe, por metas e trabalhar nessas condições. [...] o conselho precisa priorizar [...]. (RITA).

Ainda dentro da perspectiva do planejamento sugeriram-se a realização de uma avaliação anual ampliada.

[...] preparar um momento específico, com a participação do órgão gestor, sem desconsiderar suas avaliações, envolvendo toda a sociedade, porque na medida em que você vai construindo isso. [...], por exemplo, os usuários vão descobrindo como eles podem participar. [...] Quantas vezes eu vejo as pessoas dizendo eu quero participar, mas não sei como [...] (JOANA).

Interessante observar o depoimento abaixo, pois apenas um conselheiro fez referência a este aspecto.

[...] o ideal seria que fossem menos conselhos [...], mas talvez esteja faltando um pouco de companheiros que possa desenvolver este trabalho, então tem sobrado um pouco mais para mim [...] é que se eu estivesse só naqueles que eu sou mais identificado, talvez eu pudesse render mais [...] (RENATO).

Esta sugestão merece uma reflexão, pois é importante indagar sobre o porquê se indica uma pessoa para vários conselhos. Será que a sugestão seria diminuir o número de conselhos? Realizar um trabalho de divulgação, informação,

convencimento para despertar outras pessoas para o exercício da participação seriam ações mais adequadas e coerentes com o processo democrático. Em nossa compreensão, os dois aspectos seriam importantes para avançarmos neste processo.

Além destes aspectos, a contribuição de estudiosa nesta temática indica ações necessárias para viabilizar os conselhos e para que estes tenham eficácia e efetividade.

[...] aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos e não apenas complementações pontuais de ajustes; os conselhos têm que ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; deve-se criar algum tipo de pré-requisito mínimo para que um cidadão se torne um conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço em que vai atuar, assim como definir um código de ética e posturas face os negócios públicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselhos e de revogar e destituir qualquer membro que não cumpra com as funções durante seus mandatos; portanto, o exercício dos conselhos ser passível de fiscalização e avaliação (GONH, 2007, p. 181).

Os depoimentos indicaram aspectos importantes e coerentes que facilitam o processo de participação no conselho, como também, apresentaram sugestões para o aperfeiçoamento da participação cidadã no CMAS.

Entretanto, o exercício da participação cidadã é um processo, e como tal, demanda tempo para ser construído. As estratégias elencadas, evidentemente, demonstram acúmulo de experiência e maturidade, uma vez que, foram destacados pelos conselheiros, elementos relevantes, para serem avaliados e trabalhados por aqueles que militam na área.

Na seqüência serão abordadas as reflexões dos conselheiros em relação às possibilidades do conselho ser um espaço de troca e socialização de saberes.

4.1.5 A troca como Motivação: “dar e receber”

Participar do conselho para alguns conselheiros, em alguns casos, não foi uma escolha pessoal. Principalmente para os representantes do poder público que são indicados pelo prefeito ou pelo órgão que representam.

[...] a prefeitura tinha que indicar os nomes dela, eu fui um desses nomes. Agora, a indicação ela encerra aí, a partir disso, o que deve prevalecer é o interesse [...] manter aquela confiança que o gabinete do prefeito teve em mim. [...] é a confiança que deve prevalecer e trabalho [...] essa parte social, até por uma questão ideológica, é uma parte que me atrai muito [...], mas de maneira direta, de participação assim, eu não tinha nenhum precedente. [...] (RENATO).

O que faz diferença neste depoimento é o interesse em participar mesmo não sendo inicialmente uma escolha pessoal. Este conselheiro demonstrou compromisso em sua representação e, no decorrer do processo, identificou-se com o trabalho, ou melhor, encantou-se.

Neste sentido, buscamos estudos sobre a categoria identidade para nos ajudar a compreender o aspecto que motiva os conselheiros a participarem. Tal categoria foi caracterizada pelo autor a seguir como:

[...] um momento de reflexão do sujeito sobre sua história, seus valores e suas práticas intersubjetivas, que culmina com a adoção subjetiva de certos elementos da realidade e da negação de outros. A subjetivação confere sentido e direção à ação do sujeito no mundo. [...] Esse processo de construção identitária é perpassado por relações de poder na medida que diferentes visões sobre o mundo e sobre a realidade disputam as primazias de interpretação da realidade. Essa interpretação constituirá o campo de possibilidade de atuação do sujeito [...] (BACELAR, 2006, p. 6).

Podemos afirmar que, embora visualizem e indiquem dificuldades no exercício da função de conselheiro, a vivência neste espaço proporcionou um movimento de reflexão e de identificação com a realidade social.

Os outros depoimentos demonstraram, também, interesse pelo processo de participação, pela necessidade de ampliar conhecimento e buscar informação sobre a realidade social da cidade, da forma como a política de assistência é definida etc.

[...] eu sempre fui ligado à política, meu pai foi prefeito. E a política me atrai [...] é uma oportunidade que a gente tem para estar se interessando pela coisa pública, pela vida pública da cidade. [...] eu achei que fosse uma oportunidade de estar participando mais de perto da vida pública, dos interesses da comunidade como um todo. [...] (JOÃO).

[...] sempre gostei de participar [...] sempre que eu tive uma oportunidade, fui convidada para alguma coisa, eu sempre gostei de estar inteirada de [...] tudo que estava relacionado à área da assistência [...] de entender, eu tenho necessidade de estar me informando [...] (ROSA).

[...] eu acredito na atuação do conselho e gosto muito de estar lá, nós estamos vivendo um momento de crise, mas eu acho que a gente vai superar. [...] eu acredito, esta é a palavra chave. [...] o assistente social [...] reúne algumas características para estar participando [...] no segundo mandato eu me candidatei porque é um processo que contribui não só para efetivação da política pública da assistência social, [...] mas para o crescimento pessoal. [...] (RITA).

[...] o que me motivou foi em função do cargo que eu executo hoje”. Estou como coordenadora da área social [...] eu tinha que me aprofundar um pouco mais na área da assistência para conhecer mais e ter certo domínio de todo o meu trabalho. [...] foi em função de pensar também que a gente tem que ter uma participação, foi uma opção. [...] (JOANA).

Apesar das críticas apontadas em relação ao processo de formação, os conselheiros fazem avaliações positivas sobre a sua participação e visualizam alterações em vários aspectos como, por exemplo, em sua atuação profissional, social e pessoal como vimos nos depoimentos acima.

Cabe destacar, que a fragilidade na formação e capacitação para o exercício da função é um desafio a ser enfrentado em razão da nossa própria história que foi marcada pela presença do Estado como ente separado da sociedade, e responsável pela gestão dos negócios públicos a favor dos privados, por influência do neoliberalismo. Neste sentido, uma proposta de gestão coletiva tal como está previsto para os conselhos gestores fica dificultada (LUIZ, 2007, p. 70).

O desejo de aprender e de ampliar conhecimento se verifica nas falas abaixo, o que nos faz afirmar que o conselho pode ser um espaço de construção de saberes podendo, assim, contribuir com uma ação ampliada e crítica dos conselheiros. Segundo Luiz (2007 p.72) “o exercício de aprender, internalizar os conhecimentos críticos constitui-se, também, como um exercício pedagógico diferenciado dos bancos escolares ou da absorção passiva de valores dominantes”.

[...] estou aprendendo mais, eu acho que estou mais envolvida com a questão da assistência social. [...] a gente passa a ter uma noção maior da cidade, eu me sinto até mais fortalecida para discutir, por

exemplo, eu fiz a discussão com a saúde de uma forma diferente, defendendo este serviço mais articulado [...] (JOANA).

[...] é um crescimento pessoal e profissional muito grande [...] e a gente vai levar isso pela vida [...] eu sempre dou exemplos para as pessoas porque eu acho que a gente caminhou muito, teve um salto qualitativo fantástico [...] você olha para o Jamil é um professor de educação física, e ele já tem embutido [...] a questão do não assistencialismo, isso é fruto de um trabalho, de uma postura, de uma meta, [...] de um trabalho que nós fizemos [...] (RITA).

Os depoimentos a seguir nos levam a afirmar que a participação constitui-se numa prática pedagógica na medida em que provoca um novo olhar, um sentido de pertencimento, de sentir-se útil e de colaboração com a sociedade.

[...] muda primeiro a sua forma de enxergar o mundo, porque [...] aí você tem posições, ideais diferentes, muda porque você aprende a entender, a questionar a falar [...] porque antes eu ficava quietinha, hoje eu falo mais[...] é dos melhores espaços de discussão, eu diria que existe uma Rita antes do conselho e depois do conselho. [...] pare e pense: eu Rita uma mera cidadã, profissional estar participando disso, quer dizer é sentir parte é saber que aquilo teve minha contribuição, teve a minha participação, você se sente parte do processo [...] (RITA).

[...] o conselho está dando oportunidade de você enxergar a situação de uma forma diferente [...] aprendi demais como indivíduo como cidadão, foi uma experiência rica. [...] se você puder participar de alguma atividade pública [além da profissional] é muito importante para formação individual enquanto cidadão [...] (JOAO).

[...] eu fiquei mais segura, mais firme porque esse exercício de tomar decisão, a gente acaba transferindo também para a vida pessoal como um todo [...] ampliou horizonte, a gente enxerga as coisas de maneira mais geral e quando se está no trabalho técnico com alguma entidade tem condições de esclarecer mais coisas [...] (ROSA).

Para maior compreensão deste resultado, ou ainda, deste movimento, contribui Gramsci (1991, p. 18 apud LUIZ, 2007, p. 67):

o senso comum, que inicialmente é desagregado e desarticulado, dá lugar a compreensão crítica que é obtida através de lutas entre hegemonias políticas, direções contrastantes, éticas, que se expressam nas relações sociais, até chegar a uma elaboração superior da própria concepção do real e obter consciência política. Essa é a primeira fase de construção processual da auto consciência . Porém não se trata de introduzir uma ciência na vida de todos [...], mas reorientar o conhecimento já existente, torná-lo acessível à maioria da população.

Pelo que foi evidenciado nos depoimentos a inserção no conselho proporcionou uma relação de aprendizado, de ampliação do conhecimento que estes integrantes tinham da realidade, embora estes conhecimentos ainda não tenham se traduzido em ações concretas que demonstrem uma ação política do colegiado.

O compromisso ético político, a consciência e a responsabilidade em contribuir com a sociedade através dos conhecimentos acumulados também foram visualizados, como podemos observar, nas colocações abaixo, inclusive pela disponibilidade para fazer a discussão política no colegiado.

[...] acredito que minha participação e a participação envolvendo as entidades é nossa responsabilidade [...] aquilo que a agente diz que é compromisso com a população, compromisso com a sociedade com a qual a gente está envolvida. [...] resolvi participar também por questões pessoais. Tinha dado vários cursos na área, achei que poderia dar uma contribuição, e ao mesmo tempo seria uma troca, e realmente foi uma troca, na medida em que me possibilitou uma atualização, porque você conhece a forma da implantação da política de assistência social, na medida em que você vivencia isso no cotidiano, porque se você só ouve falar a respeito, você não fica sabendo dos detalhes. E muitas vezes são esses detalhes que impedem a implementação da política. [...] porque uma coisa é estar previsto na legislação e outra é como você vai implementar. Por outro lado posso contribuir com as reflexões já acumuladas na área da assistência social [...] auxiliando o conselho nas discussões políticas [...] (MARINA).

Por outro lado, no depoimento a seguir, esta mesma conselheira demonstra descrença, embora relate as contribuições no período em que atuou no conselho. Mas, este movimento traz, em seu bojo, a contradição que faz parte do processo dialético em que este se dá em forma de espiral, ou seja, há uma negação, afirma-se novamente e, sucessivamente, se constrói outra afirmação. A utopia⁸⁶ neste processo é necessária porque é ela que alimenta a ação e faz transcender o existente, pois o ser humano é movido pelos sonhos e pelos ideais.

Vemos no depoimento a seguir a indignação com o que está posto, a crítica e desejo de provocar mudanças e de interferir nesta dinâmica.

⁸⁶ “Utopia sistemas baseados numa oposição frente às relações atualmente existentes e na proposição de outras mais adequadas às necessidades humanas fundamentais” E o utopista é aquele que “... não aceita o mundo que encontra, não se satisfaz com as possibilidades atuais existentes: sonha, antecipa, projeta, experimenta. [...] ela nasce quando na consciência surge uma ruptura entre o que é, e o que deveria ser; entre o mundo que é e o mundo que pode ser pensado” (SZACKI, 1972, p. 8 apud LUIZ, 2007, p. 69).

[...] eu vejo na prática o que estudo na teoria, vejo a implementação do neoliberalismo, a concepção arraigada da assistência como favor, o desrespeito para com o ser humano, a valorização do mundo da mercadoria. Fiquei muito mais atualizada em relação às verbas, de onde vêm os projetos existentes. [...] do ponto de vista pessoal é extremamente rico agora eu tenho que pensar se seria rico, do ponto de vista político e social [...] talvez eu não vá me dedicar mais à área da assistência social, talvez eu vá investir na área de luta pela reforma agrária eu acho que talvez possa trazer maiores resultados. [...] Em algum momento traz a descrença em outro traz a crença de que é possível [...] (MARINA).

A motivação é um movimento de ir e vir. É uma doação em que ao mesmo tempo em que é direcionada às ações coletivas, por outro lado há um receber, pois neste exercício, no desempenho das tarefas, no fazer em grupo muito se aprende como vimos nas afirmações dos conselheiros.

A inserção nestes espaços provoca um olhar novo, um sentido de pertencimento, que refletiu nas relações profissionais e pessoais de alguns conselheiros que integraram o colegiado neste período pesquisado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conselho Municipal de Assistência Social é o espaço onde se desenvolve o controle social do Estado por meio da participação da sociedade, exercitando-se a democracia, e buscando-se a construção de um projeto de sociedade que enfrente as desigualdades e exclusão impostas pelo capitalismo. De outra forma, o conselho é o espaço da decisão, da proposição, do embate político, das discussões, da articulação, do acompanhamento dos serviços, da interlocução política entre o Estado e a sociedade civil e do exercício da cidadania.

Enquanto espaço e instrumento de participação popular constou da pauta de reivindicação e de luta dos movimentos sociais nos anos de 1980, sendo uma das importantes conquistas Constitucionais de 1988. Como instrumento de participação democrática, o conselho amplia a oportunidade de discussão e participação em esferas anteriormente restritas a técnicos e gabinetes governamentais.

Caracteriza-se como espaço político administrativo em que conselheiros, agentes públicos e população participam das discussões, deliberam sobre assuntos de interesse coletivos e acompanham os serviços realizados. São espaços de partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil e de exercício de democracia participativa.

Quando afirmamos ser uma experiência desafiadora estamos referindo a manter a utopia da invenção de uma sociedade em que predomine os princípios de justiça igualdade e respeito à vida humana, num momento de crises de paradigmas revolucionários e supremacia do capitalismo.

A pesquisa realizada possibilitou levantar algumas realidades presentes na sociedade brasileira que perpassam a experiência de construção e desenvolvimento do CMASF.

Uma fundamental, refere-se ao legado histórico de dominação e privilégios de uma classe sobre a outra. O exercício da participação esteve restrito à classe dominante que a serviço dos interesses do capitalismo adotou práticas autoritárias e realizou reformas que privilegiaram os interesses do capital mantendo a exclusão da maioria do usufruto dos bens produzidos. Desta forma, não houve acúmulo de conhecimentos e qualificação da população que possibilitasse a

compreensão dos mecanismos de dominação e as complexidades da economia capitalista. Assim, as mudanças sociais no Brasil não são extensivas a todas as classes, mas historicamente, à classe burguesa.

Outra está ligada à forma como esta mesma burguesia tratou as questões sociais, no âmbito da caridade, da filantropia e não como um direito das pessoas que foram sendo excluídas pelo sistema em razão da apropriação desses integrantes da elite brasileira. Assim, há um forte vínculo assistencialista, que marca a história dificultando a superação desta concepção o que, se verifica pela luta em torno da aprovação e implementação da LOAS e do SUAS que são propostas avançadas que pressupõem um enfrentamento da questão social a partir da ótica da afirmação de Direitos.

Uma outra, ainda, refere-se à complexidade do conceito de participação cidadã, que para ser efetivado precisa romper com os valores arraigados em nossa sociedade, tais como, autoritarismo, corporativismo, individualismo, paternalismo, a descrença na eficácia das Leis, a mania nacional de levar vantagem em tudo, ou seja, romper com a cultura paternalista e clientelista e construir uma cultura que privilegie a transparência, a igualdade, a liberdade, a ética e o respeito.

Atualmente, a participação em espaços importantes como os conselhos, é dificultada pela falta de tradição de participativa, sendo este um dos grandes desafios deste instrumento democrático, conquistado a partir da Constituição de 1988.

É preciso considerar a diversidade de concepções, os níveis de consciência, a intencionalidade, o histórico de participação de cada pessoa quando assume a função de conselheiro. Há interesses particulares, corporativos, desconhecimento do aparelho burocrático do Estado da política de assistência e ausência de movimentos sociais, no caso de Franca.

Esta exclusão nos revelou determinantes históricos que explicam as dificuldades do processo de participação e envolvimento da população nas instâncias de participação.

Neste sentido, verifica-se uma cultura da não participação na formação da sociedade brasileira, refletindo nas ações quando no desempenho de suas funções. Precisam fazer análise das políticas, da conjuntura sócio-política. Faltam-

lhes elementos para fazerem a crítica. Acresce-se aí, a ausência de movimentos organizados, na cidade, dificultando o exercício do embate político.

Isto revela uma fragilidade, pois os conselheiros demonstraram, nos depoimentos, a compreensão das funções do conselho, expressando teoricamente uma concepção política na direção defendida por vários estudiosos desta temática. Entretanto, isto não reflete nas ações deste, o que gera uma crise interna, pois revelam que não são reconhecidos perante os usuários, a comunidade, as entidades e o poder público. Apresentaram-se, em alguns momentos pessimistas, desmotivados e incrédulos em relação à ação desenvolvida no colegiado.

Entre os aspectos que fragilizam o conselho foram indicados: desvios de verbas, desconhecimento dos conselheiros, instituições e usuários sobre a concepção de assistência como direito, desrespeito a Lei (verbas carimbadas), burocracia, falta de preparo para o embate político, desrespeito à autonomia dos conselhos pelos poderes estadual e federal, ausência de formação sistemática para os conselheiros, linguagem técnica, os incompatíveis horários das reuniões, concepção da caridade fortemente arraigada, informações insuficientes e pouco domínio sobre orçamentos públicos, projetos e programas.

As dificuldades apontadas evidenciam os desafios que estão postos.

Os conselheiros reforçaram este espaço como instrumento importante de participação ressaltando seus pontos fortes como: a municipalização, pois esta permite o controle social uma vez que, estão mais próximas, no âmbito local, a disponibilidade, o compromisso, o idealismo, o desprendimento dos conselheiros, a postura democrática do governo municipal no período 1997 a 2003 e a participação da sociedade civil, que favoreceu a implantação e deu suporte para as ações.

Compreenderam que o conselho pode vir a concretizar-se e materializar-se como espaço da crítica, do embate e da participação cidadã. Neste sentido, indicaram ações, que se implementadas poderão favorecer a construção deste espaço na direção esperada.

Os profissionais de serviço social foram considerados como essenciais na assessoria, no suporte técnico e político ajudando a desmistificar as relações sociais opressoras geradas pelo capitalismo, a mobilizar e realizar o trabalho de base junto aos usuários. Isto devido ao compromisso ético dessa profissão com a democratização das relações sociais, na afirmação e defesa de direitos. Este

trabalho é essencial e não importa o tamanho da ação. São experiências que somadas produzirão efeitos.

[...] nosso objetivo é tornar o mundo menos confortável para o capitalismo. Isto é aprofundar a democracia não apenas no plano político, mas nas fábricas, nas famílias, nas ruas, nas universidades, em todo lugar. [...] há de haver um momento em que esta democratização aprofundada entrará em linha de choque frontal com o capitalismo (SANTOS, M., 2001, p. 30).

A realização de capacitação/formação continuada é uma ação estratégica para alimentar e instrumentalizar a população, os conselheiros, as entidades que são os interessados na formulação e construção da política de assistência social.

Para uma participação cidadã, portanto, não basta a descentralização, a constituição de espaços, a alteração da relação Estado e sociedade. Sem a efetiva mobilização da população, esta não se concretiza. É necessário construirmos a autonomia da população, o que supõe exercer suas funções sem ser coagido pelos poderes instituídos ocupando com liberdade e auto determinação este espaço público. Os conselheiros depoentes afirmaram ser o Conselho um espaço contraditório, pois em algum momento traz a descrença, em outro traz a crença de que é possível, reforçando o aspecto educativo que possibilitou durante este exercício ampliarem a visão de cidade, de assistência social, dos direitos sociais, de política pública, de exercício da política e de participação cidadã.

Enfim, esta investigação científica demonstrou um descompasso histórico entre as conquistas dos direitos sociais e a efetivação dos mesmos, daí as dificuldades da participação cidadã crítica.

A busca em efetivá-los significa encarar um processo educativo permeado pelas contradições históricas aqui apresentadas. Neste processo, a contribuição do profissional assistente social crítico é indiscutível.

Parafraseando Paulo Freire, não é o Serviço Social que realiza a emancipação cidadã, mas sem a contribuição do assistente social, tal processo fica ainda mais distante de ser alcançado. "A cidadania se cria com uma presença ativa, decidida, de todos nós com relação à coisa pública. Isso é difícilíssimo, mas é possível. A educação não é a chave para a transformação, mas é indispensável. A educação sozinha não faz, mas, sem ela também não é feita a cidadania" (FREIRE, 1993, p. 74).

REFERÊNCIAS

ALVES, Fábio. Pobres no mundo somam 1,2 bi, segundo Bird. **Folha online**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.uol.com.br/folha>>. Acesso em: 24 abr. 2001.

BACELAR, Rafael Prosdocimi. Política, identidade e conselhos de saúde: uma perspectiva psicossocial na análise dos conselhos gestores de políticas públicas. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, São João del-Rei, v. 1, n. 2, dez. 2006. Disponível em: <<http://gabi.ufsj.edu.br/Pagina/ppp-lapip/Arquivos/RafaelBacelar.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2007.

BASURTO, Carlos Arteaga; SORIANO, Leticia Cano; CASILLAS, María de Los Angeles Rodríguez. La participación ciudadana: una ausencia?. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 22, n. 65, p. 78-93, mar. 2001.

BATTINI, Odária. (Org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007. (Série núcleo de pesquisa, v. 9.)

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Dicionário de termos técnicos da assistência social**. Belo Horizonte: ASCON, 2007.

BENEVIDES, Maria Victória. Democracia e poder local. **Pólis**, São Paulo, n. 14, p. 11-20, 1994,

BERETTA, Regina Célia de Souza; MARTINS, Lilia C. O. Estado municipalização e gestão municipal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 77 p. 63 -77 mar. 2004.

BÍBLIA Sagrada. Rio de Janeiro, Delta, 1980.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. (Org.). **Pesquisa participante**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília DF: Senado Federal, 1998.

_____. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Col. 1, p. 18769.

BRAZ, Marcelo. O governo Lula e o projeto ético-político do serviço social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25 n. 78, p. 48-68, jul. 2004.

CALDERON, Adolfo Ignácio. Gestão municipal, cidadania e participação. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 13 n. 40, p. 5-41, dez. 1992.

CARVALHO, Elaine. **Hayek e Friedmam e as origens do neoliberalismo**. Disponível em: <<http://www.angelfire.com/planet/anpuhes/ensaio11.htm>>. Acesso em: 1 fev. 2008

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Polis, 1998.

_____. **"Eppur si muove..."**: os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil. 1997. 82 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1997.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. O mito fundador. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 mar. 2000. Caderno Mais, p. 5-10,

CHIACHIRI FILHO, José. **Os sentidos dos censos- de 1940 a 2000**. Disponível em: <defranca.edunet.sp.gov.br/proj_memorias_os%20sentidos%20dos%20censos.doc>. Acesso: 24 jan.2008.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 4., 2003, Brasília, DF. BRASIL. **Assistência Social como Política de Inclusão**: uma nova agenda para a Cidadania: LOAS 10 anos. Brasília, DF, 2003. (Caderno de texto, 4). 224 p.

COUTINHO, Nelson. **Democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez : Autores Associados, 1992. (Polêmicas do nosso tempo, v. 51).

CRUVINEL, Eliana Rosa. **A experiência do grupo cidadão mirim**: uma proposta de formação para o exercício da cidadania. 2000. 111 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1984. (Primeiros passos, 104).

DEMO, Pedro. **Política social do conhecimento**: sobre o futuro do combate a pobreza. Rio de Janeiro: Petrópolis, 2000.

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. **A formação do Conselho Municipal de Assistência no município de Franca**. 1999. 76 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 1999.

ENCILHAMENTO. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Encilhamento>>. Acesso em: 31 jan. 2008

ESCRAVIDÃO no Brasil. Disponível em: <<http://www.suapesquisa.com/historiadobrasil/escravidao.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2008.

FARIA, Maria Neuza; BAYON, Anunciacion Soto; TENDERINI, Djanira Maria. **Serviço Social e participação popular**. São Paulo: Loyola 1980.

FAUNDEZ, Antônio. **O poder da participação**. São Paulo: Cortez, 1993. (Questões da nossa época, v. 18).

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

_____. **Mudanças sociais no Brasil: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira**. São Paulo: Difel, 1979.

FERREIRA, Ivanete Salete Boschetti. As políticas de seguridade social. In: CAPACITAÇÃO em Serviço Social em política social: programa de capacitação continuada para assistentes sociais. Módulo 3. Brasília, DF: CEAD : CFESS : ABEPSS, 2000.

FILGUEIRAS, Luiz. **Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil: implantação, estrutura e dinâmica**. 2005. Disponível em: <http://www.desempregozero.org.br/ensaios/projeto_politico_e_modelo_economico_neoliberal.pdf>. Acesso: 8 jan. 2008.

FRANCA. Secretaria Municipal de Cidadania e Ação Social de Franca. **Plano Municipal de Assistência Social (1999-2001)**. Aprovado em reunião extraordinária do Conselho Municipal da Assistência Social de Franca em 28 de julho de 1999. Franca: Prefeitura Municipal de Franca, 1999a.

_____. Secretaria Municipal de Cidadania e Ação Social de Franca. **Plano Municipal de Assistência Social (1997)**. Aprovado em reunião extraordinária do Conselho Municipal da Assistência Social de Franca em 24 de setembro de 1997. Franca: Prefeitura Municipal de Franca, 1999b.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social de Franca. **Plano Municipal de Assistência Social (2002-2005)**. Aprovado em reunião extraordinária do Conselho Municipal da Assistência Social de Franca em 11 de outubro de 2001. Franca: Prefeitura Municipal de Franca, 2001.

FRANCA. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Ação Social de Franca. **Diagnóstico do município**. Aprovado em reunião ordinária do Conselho Municipal da Assistência Social de Franca em 23 de agosto de 2007. Franca: Prefeitura Municipal de Franca, 2007.

FREIRE, Paulo. Alfabetização como elemento de formação da cidadania. In: _____. **Política e educação: ensaios**. São Paulo: Cortez, 1993. (Questões da nossa época, v. 23)

_____. **Educação e atualidade brasileira**. São Paulo: Cortez : Instituto Paulo Freire, 2001.

FURTADO, Celso. **A formação econômica do Brasil**. São Paulo: Ed. Nacional, 1987.

GHON, Maria da Gloria. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001. (Questões da nossa época, v. 84).

_____. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores**. p. 175-201. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2007.

GIGLIOTTI, Marcelo. Cenários do Brasil. **Época**, São Paulo, 24 jul. 2000. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/edic/20000724/neg3a.htm>>. Acesso: 10. abr. 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisas**. São Paulo: Atlas, 1987.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOMES, Ana Lígia; YUNG, Silvio. Apresentação In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Conselho Nacional de Assistência Social. **SUAS**. 2005. 1 CD-ROM. v. 1.

GOUVÊA, Maria das Graças de. **Educação popular junto aos movimentos sociais: o Centro de Direitos humanos e Educação Popular – CDHEP, Campo Limpo/zona sul/São Paulo**. 1997. 220 f. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1997.

_____. **O papel do Fórum de Assistência Social como instrumento de controle social**. São José dos Campos, 2005. (Apostila).

GUSMÃO, Rute. A ideologia da solidariedade. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 21, n. 62, p. 93-112, mar. 2000.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**: banco de dados: Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: ago. 2001.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, ano 19, n. 56, p. 34-49, mar. 1998.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Primeiros passos, v. 23).

LANE, Silvia T. M.; CODO, Wanderley (Org.). **Psicologia social: o homem em movimento**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LENOIR, René. Um antídoto contra a barbárie: um outro mundo urbano é possível. **Cadernos le Monde Diplomatique**, São Paulo, n. 2, cad. esp., p. 25–27, jan. 2001.

LÖWY, Michel. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. São Paulo: Cortez, 1985. 111 p.

LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn; SOUSA, Janice Tirelli Ponte de. Geração, democracia e globalização: faces dos movimentos sociais no Brasil contemporâneo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, v. 84, p. 91-117, nov. 2005.

LUIZ, Danuta E. Cantoia. Capacitação para conselheiros gestores de políticas públicas: possíveis dimensões emancipatórias. **Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Lingüística, Letras e Artes**, Ponta Grossa, v. 15, n. 1, p. 63-75, 2007. Disponível em: <http://www.uepg.br/propesp/publicatio/hum/2007_1/Danuta.pdf>. Acesso em: 3 out. 2007.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

_____. **O cativeiro da terra**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MINAMISAKO, Maria Célia Comparoto. **A ideologia participacionista como estratégia de hegemonia do poder local de São José dos Campos: 1982 a 1986**. 1992. 277 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1992.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Relatório de Pesquisa LOAS + 10: avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o olhar dos conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal**. Brasília, DF: MAS/CNAS, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Conselho Nacional de Assistência Social. CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 6., 2007, Brasília, DF. **Relatório final e Anais...** Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional>>. Acesso em: 24 fev. 2008.

_____. _____. **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social: orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social. Brasília, DF, 2006a. (Cartilha, 1). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional>>. Acesso em: 24 fev. 2008.

_____. _____. **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social: implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos. Brasília, DF, 2006b. (Cartilha, 2). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional>>. Acesso em: 24 fev. 2008.

_____. Secretaria Nacional da Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social**: NOB/SUAS. 2005. Brasília, DF, 2006.

_____. _____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Secretarias**. 2008a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias>>. Acesso em: 24 fev. 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Bolsa família**: o programa bolsa família: Benefícios e condicionalidades. 2008b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas/>. Acesso em: 17 fev. 2008.

MORAIS, Maria Aparecida de. **A experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca**: possibilidades e limites do exercício de representação democrática 1998. (Especialização em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", Franca, 1998.

MOVIMENTO Zapatista. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Movimento_zapatista>. Acesso em: 2 fev. 2008

MUSTAFA, Patrícia Soraya. **Construindo a cidadania**: uma análise do programa resgatando a cidadania. 2001 128 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2001.

NALINI, Márcio Henrique Silva; OLIVEIRA, Maria Aparecida Moraes. Dez anos de lei orgânica de assistência social: a trajetória do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca. In: SEMANA DO SERVIÇO SOCIAL, 15., 2004, Franca. **Anais...** Franca: Ed. UNESP/FHDSS, 2004. 1 CD-ROM.

NALINI, Marcio Henrique Silva. **A contribuição do serviço social na construção da política pública**: o papel da prática profissional. 2005. 110 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", Franca, 2005.

NÉRI, Marcelo Cortes. (Coord.). **Miséria, desigualdade e estabilidade**: o segundo real. Rio de Janeiro: FGV, [2005?]. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/pesquisas/site%5Fret%5Fport/>>. Acesso em: 23 set. 2007

NETTO, Jose Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LEBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, Vozes, 1999.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria "concessão-conquista" **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 18, n. 53, p. 80-101, mar. 1997.

PINTO, Pablo Santos. Franca está entre as 100 cidades mais ricas do país. **Comércio da Franca**, Franca, 20 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.comerciodafranca.com.br/materia.php?id=24810>>. Acesso em: 20 dez. 2007.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. **Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva**. São Paulo: CERU : Ed. USP/ FFLCH, 1983. (Textos, 4).

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998a.

_____. A organização e a gestão das políticas sociais no Brasil: desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: CAPACITAÇÃO Serviço Social em política social: programa de capacitação continuada para assistentes sociais. Módulo 3. Brasília: DF: CEAD : CFESS : ABEPSS, 2000.

_____. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 19, n. 56. p. 77-96, mar. 1998b.

_____. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998b.

RAMOS, Jandira de Almeida. **A construção do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca**: um exercício de cidadania e democracia, 2005. 249 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista "Júlio Mesquita Filho", Franca, 2005.

RIPARDO, Sérgio. Saiba mais sobre o superávit primário, a economia para pagar juros. **Folha online**, São Paulo, 22 set. 2004. Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u89222.shtml>>. Acesso em: 23 de mar. 2008.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza. Entrevistadores: José Maria Cançado, Juarez Guimarães, Leonardo Avritzer e Patrus Ananias. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 48, jun./ago. 2001. Disponível em: <http://www.fundacaoperseuabramo.org.br/td/colecao_td.htm>. Acesso em: 3 out. 2007.

_____. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Meire Cristina de Souza. **O significado da assistência social para os usuários da unidade de serviço social leste**. 2000. 99 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2000.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. Quem está na frente é o povo. Entrevistadores: Silvio Cacci Bava e Carlos Tibúrcio. **Cadernos Le Monde Diplomatique**, São Paulo, n. 2, cad. esp., p. 4–7 jan. 2001.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a desordem**. São Paulo: Cortez, 1999.

SÃO PAULO. Secretaria de Economia e Planejamento. **SEADE**: produtos: perfil. 2008. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php>>. Acesso em: 21 ago. 2007.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 21. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva et. al. A descentralização da política de assistência social: da concepção à realidade. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 22, n. 65, p. 124-145, mar. 2001.

SPITZ, Clarice. Pobreza recua 27,7% durante o primeiro mandato de Lula, diz estudo. **Folhaonline**, Rio de Janeiro, 19 set. 2007a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.br/folha/dinheiro/ult91u329773.shtml>>. Acesso: 23 set. 2007.

_____. Acelerar distribuição de renda é maior desafio, diz presidente do IBGE. **Folhaonline**, Rio de Janeiro, 19 set. 2007b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u328445.shtml>>. Acesso: 23 set. 2007.

SPOSATI, Aldaíza. A Constituição de 1988 e o percurso das políticas sociais públicas no Brasil. In: MIRANDA, Danilo Santos de. et al. **O processo de democratização na sociedade brasileira contemporânea: 20 anos de luta pela cidadania**. Taubaté: SESC : UNITAU, 1999.

_____. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004a.

_____. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 22, n. 68, p. 52–82, nov. 2001.

_____. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 77, p. 30–53, 2004b.

_____.; FALCÃO, Maria do Carmo. **A assistência social brasileira: descentralização e municipalização**. São Paulo: EDUC, 1990.

STEIN, Rosa Helena. Descentralização e assistência social. **Cadernos Abong**, São Paulo, n. 20, out. 1997. Disponível em: <<http://www.rebidia.org.br/assis/cnas2.html>>. Acesso em: 23 set. 2007.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

UNI-FACEF. **Instituto de Pesquisas Econômicas**. 2007. Disponível em: <www.facef.br/ipes/trabalho/políticas/publicas>. Acesso em: 18 jan. 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A assistência social na conformação da identidade subalterna**. 1992. 248 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1992.

_____. As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 77, p. 11-29, mar. 2004.

_____. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**, São Paulo, v. 3, p. 33-40, 2001a.

_____. Terceiro setor tendência mundial, campo de reflexão. **Informação Cress**, São Paulo, n. 34, p. 1-6, mar. 2001b.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Roteiro:

- 1 Fale sobre sua profissão; nome, profissão, idade, segmento que representa e tempo de atuação no conselho?
- 2 Por que você quis participar do conselho?
- 3 O que faz o conselheiro? Para que?
- 4 O que é o conselho para você? (o que ele representa para você?).
- 5 Como você avalia o envolvimento dos usuários nas discussões do conselho? (os usuários do segmento que você representa são envolvidos nas discussões do conselho? Como? Por quê?)
- 6 Cite três coisas que facilitam a participação no conselho e três que dificultam ou atrapalham? Por quê?
- 7 Cite três aspectos que poderiam contribuir para a prática crítica dos conselheiros? Por quê?
- 8 O fato de você participar do conselho mudou alguma coisa para você?
- 9 Na sua vida, na sua casa, na sua maneira de ver a cidade, na sua maneira de ver a sociedade, na sua maneira de ver a política? Por quê?

APÊNDICE B - QUADRO CONSELHOS MUNICIPAIS EXISTENTES EM FRANCA

NOME DO CONSELHO	LEI DE CRIAÇÃO	ANO	SITUAÇÃO ATUAL
1. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA	Lei n.º 4.564 Lei n.º 5.613 Lei n.º 5.652	1995 2001 2002	Ativo
2. Conselho Municipal de Saúde – CMS	Lei n.º 3.946 Lei n.º 6.054 Lei n.º 6.139	1991 2003 2004	Ativo
3. Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS	Lei n.º 4.799 Lei n.º 5.491	1996 2001	Ativo
4. Conselho Municipal de Turismo – COMTUR	Lei n.º 4.955	1997	Ativo
5. Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência – PPD	Lei n.º 5.320	2000	Ativo
6. Conselho Municipal Antidrogas – COMAD	Lei n.º 5.789	2002	Ativo
7. Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Turístico do Município de Franca – CONDEPHAT	Lei n.º 2.736 Lei n.º 3.170	1981 1987	Ativo
8. Conselho Municipal da Cultura	Lei n.º 3.937 Lei n.º 5.014	1991 1998	Desativado
9. Conselho Municipal da Educação	Lei n.º 4.952	1997	Ativo
10. Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentado – CONDEMA	Lei n.º 4.850	1997	Desativado
11. Conselho Municipal de Segurança – CONSEG	Lei n.º 5.477	2001	Ativo
12. Conselho Municipal de Transporte – COMUTRAN	Lei n.º 2.991 Lei n.º 5.571	1985 2001	Desativado
13. Conselho Municipal da Terceira Idade – COMUTI	Lei n.º 5.249	1999	Ativo
14. Conselho Municipal da Condição Feminina – CMCF	Lei n.º 5.572	2001	Ativo
15. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	Lei n.º 4.878	1997	Ativo
16. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social de Manutenção do Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Conselho do FUNDEF	Lei n.º 4.865 Lei n.º 5.101 Lei n.º 5.248	1997 1998 1999	Ativo
17. Conselho Municipal de Alimentação Escolar	Lei n.º 4.598 Lei n.º 4.749 Lei n.º 5.398 Lei n.º 5.471	1995 1996 2000 2001	Ativo
18. Conselho Municipal de Desenvolvimento de Franca – COMDEF	Lei n.º 5.674	2002	Desativado
19. Conselho Municipal de Defesa dos Direitos Humanos	Lei n.º 5.589	2001	Desativado
20. Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra	Lei n.º 3.113	1996	Desativado
21. Conselho Municipal de Habitação de Franca	Lei n.º 3.148 Lei n.º 6.790	1987 2007	Ativo
22. Conselho Municipal de Combate ao Desperdício e de Ação Contra a Miséria e a Fome	Lei n.º 5.751 Lei n.º 5.917	2002 2003	Desativado
23. Conselho Municipal de Serviços e Energia Elétrica	Lei n.º 5.365	2000	Desativado

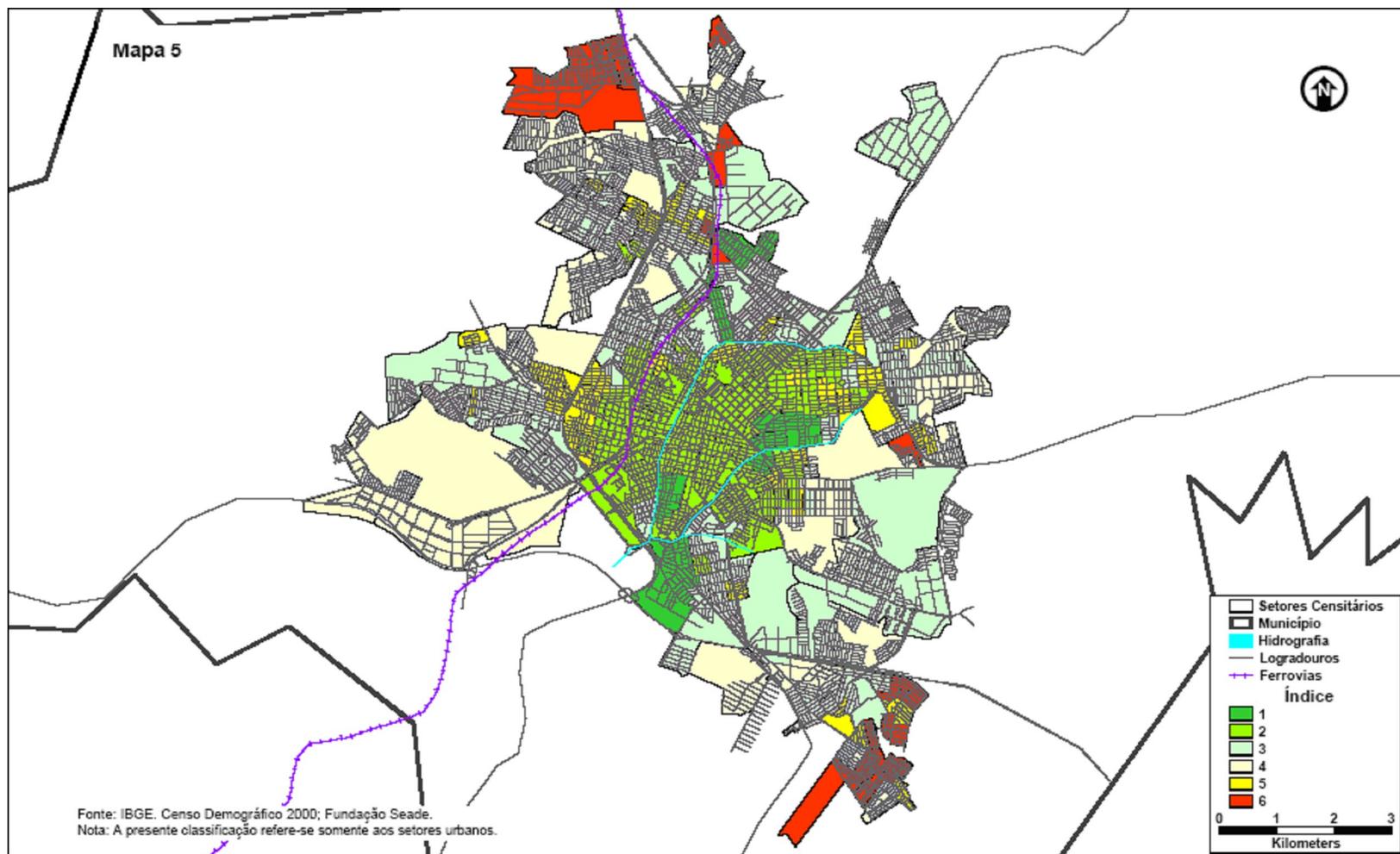
NOME DO CONSELHO	LEI DE CRIAÇÃO	ANO	SITUAÇÃO ATUAL
24. Conselho Municipal de Habitação de Franca CMHF	Lei nº 6.790	2007	Ativo
25. Conselho Tributário Municipal	_____		Desativado
26. Conselho de Desenvolvimento Econômico Integrado	_____		Desativado
27. 1º Conselho Tutelar de Franca	Lei nº4.564 Lei nº 5.613 Lei nº 5.652	1995 2001 2002	Ativo
28. Conselho Municipal de trânsito	Lei nº 6.722	2006	Desativado
29. Conselho Municipal de Desenvolvimento Escolar CMSE	Lei nº 6.373	2005	Desativado
30. Conselho Municipal de Desenvolvimento Habitação CMDH	Decreto nº 5.972	1989	Desativado
31. Conselho Municipal da Juventude CMJ	Lei nº 6291	2004	Desativado

Quadro 2: Conselho Municipais existentes em Franca

Fonte: Pesquisa realizada por Marcio Henrique Silva Nalini, 2005, atualizada por Maria Aparecida Morais Oliveira, em 2007.

ANEXOS

ANEXO A – MAPA - ÍNDICE PAULISTA DE VULNERABILIDADE SOCIAL - MUNICÍPIO DE FRANCA - 2000



**ANEXO B - INDICADORES QUE COMPÕEM O ÍNDICE PAULISTA DE
VULNERABILIDADE SOCIAL (IPVS) - MUNICÍPIO DE FRANCA - 2000**

Indicadores	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social						Total
	1- Nenhuma Vulnerabilidade	2 - Muito Baixa	3 - Baixa	4 - Média	5 - Alta	6 - Muito Alta	
População Total	7.639	61.521	93.788	60.929	46.142	17.319	287.338
Percentual da População	2,7	21,4	32,6	21,2	16,1	6,0	100,0
Domicílios Particulares	2.185	18.921	25.657	16.485	12.988	4.419	80.655
Tamanho Médio do Domicílio (em pessoas)	3,5	3,2	3,7	3,7	3,5	3,9	3,6
Responsáveis pelo Domicílio Alfabetizados (%)	98,8	95,3	94,5	94,1	89,6	88,6	93,6
Responsáveis pelo Domicílio com Ensino Fundamental Completo (%)	80,5	48,8	40,5	34,8	25,0	20,8	38,8
Anos Médios de Estudo do Responsável pelo Domicílio	11,5	7,7	6,6	6,0	5,1	4,7	6,5
Rendimento Nominal Médio do Responsável pelo Domicílio (em reais de julho de 2000)	2.743	1.176	767	568	517	383	814
Responsáveis com Renda de até 3 Salários Mínimos (%)	10,8	39,4	47,4	56,3	65,1	74,8	50,7
Responsáveis com Idade entre 10 e 29 Anos (%)	9,0	9,5	14,3	20,8	14,6	21,5	14,8
Idade Média do Responsável pelo Domicílio (em anos)	46	51	44	40	46	41	45
Mulheres Responsáveis pelo Domicílio (%)	18,0	29,5	20,5	17,8	22,6	20,5	22,4
Crianças de 0 a 4 Anos no Total de Residentes (%)	6,4	5,9	8,9	11,6	9,0	12,3	9,0

Fonte: IBGE. Censo Demográfico; Fundação Seade.

Nota: Foram excluídos os setores censitários sem informação devido ao sigilo estatístico.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)