



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
Campus Universitário Petrônio Portela – Bairro Ininga
64.049-550 – Teresina-PI

JANAINA LUCÉLIA OLIVEIRA DE CARVALHO

**CONTROLE SOCIAL NO SUAS: UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS
USUÁRIOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE
TERESINA/PI**

Teresina
2019

JANAINA LUCÉLIA OLIVEIRA DE CARVALHO

**CONTROLE SOCIAL NO SUAS: UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS
USUÁRIOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE
TERESINA/PI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí – UFPI, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Dr.^a Maria do Rosário de Fátima Silva

Teresina
2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

C331c Carvalho, Janaina Lucélia Oliveira de.
Controle social no suas : um estudo sobre a participação dos usuários no conselho municipal de assistência social de Teresina/PI / Janaina Lucélia Oliveira de Carvalho. – 2019. 178 f.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.
“Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria do Rosário de Fátima Silva”.

1. Assistência Social. 2. Controle Social. 3. Participação.
I. Título.

CDD 361

JANAINA LUCÉLIA OLIVEIRA DE CARVALHO

**CONTROLE SOCIAL NO SUAS: UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS
USUÁRIOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE
TERESINA/PI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí – UFPI, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Dr.^a Maria do Rosário de Fátima Silva

Aprovada em: 30 / 04 / 2019

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria do Rosário de Fátima Silva

Examinadora Interna:
Prof.^a Dr.^a Maria D'Alva Macêdo Ferreira

Examinadora Externa à instituição:
Prof.^a Dr.^a Luciene Ferreira Mendes de Carvalho

“Se eu não estivesse aqui, seria mais difícil o trabalho deles”
(Depoimento do sujeito 2 – representante de usuário)

AGRADECIMENTOS

A Deus, minha maior gratidão, Ele que é minha fonte de força e amor.

Ao meu querido esposo Silas que tem me apoiado em toda minha jornada profissional e abraçado cada “loucura” que escolho fazer, meu grande parceiro. Amor, seu apoio, sua força e companheirismo são meu grande alicerce. Amo você e agradeço a Deus por nossa parceria.

Aos meus filhos queridos, Álefe e Ludmila, minha inspiração, meu refúgio e meu tesouro. Obrigada por me amarem sempre, mesmo nos momentos em que eu não pude lhes dar a atenção de que precisaram.

Aos meus pais, irmãos, cunhadas e sobrinhos, que sempre me apoiam de alguma forma. Vocês são minha rede de apoio em cada projeto ousado que escolho.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Maria do Rosário, um ser humano cheio de sabedoria e serenidade. Cabe apontar que ser sua orientanda foi uma imensa honra.

A minhas incentivadoras, amigas queridas, Cristina Oliveira, Marfisa Mota e Karla Viana. Vocês foram essenciais por cada palavra, cada incentivo e cada auxílio dado. Obrigada por, quando em meio ao sufoco, vocês me terem lembrado da importância de minha pesquisa e de que eu não podia desistir. Cristina, você me fez crer que eu podia e devia ser uma pesquisadora e que minha jornada profissional merecia essa etapa. Meu muito obrigada a você!

À equipe de servidores do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina-CMAS/TE, Stefany e Sr. Marcos que sempre disponibilizaram as informações de que eu necessitava. Stefany, você, como secretária executiva desse conselho, foi um grande apoio para este estudo.

Aos sujeitos da pesquisa que colaboraram de forma ímpar, entendendo a importância deste estudo para o protagonismo do usuário no SUAS.

Às professoras da banca examinadora, pelas contribuições para esta pesquisa. A cada etapa de qualificação me sentia mais fortalecida pela direção dada por vocês.

A todos os que militam no SUAS, trilhando a árdua jornada em favor da ampliação dos direitos socioassistenciais. Este estudo foi pensado, maturado e duramente defendido por sua relevância para o processo de consolidação do SUAS em Teresina.

E, agora, de forma especial, aos usuários do SUAS. A presença da representatividade de vocês no CMAS/TE foi o que me impulsionou a essa jornada de estudo. Vocês devem ser os grandes protagonistas do cenário de luta por direitos.

A Deus, toda a Glória!

RESUMO

O presente estudo tem o objetivo de analisar a participação dos conselheiros do segmento de usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina – CMAS/TE, na perspectiva da paridade. No fito de subsidiar o referido estudo foram privilegiadas algumas categorias de análise, como: Estado e sociedade, participação, controle social, Assistência Social e usuários do SUAS. Desta maneira, o debate foi aprofundado a partir das seguintes questões norteadoras: Como os conselhos, enquanto espaços institucionalizados de participação social, no exercício do controle social no SUAS, se configuram no processo de democratização da política pública de Assistência Social? Quais concepções de controle social norteiam as práticas vigentes no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina? O CMAS/TE, como mecanismo viabilizador de uma gestão democrática no âmbito do SUAS, contribui, de forma efetiva, para a atuação dos usuários no exercício do controle social, na perspectiva de uma participação cidadã? Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com participação de sujeitos sociais, mas pautada também numa investigação documental com abordagem quantitativa. Para tanto, utiliza-se de técnicas, como entrevista semiestruturada e análise de documentos que regulamentam essa instância de controle social no âmbito do SUAS em Teresina. O universo da pesquisa é constituído por 05 (cinco) sujeitos, conselheiros membros do CMAS/TE, escolhidos de forma intencional no tocante à gestão de que fizeram parte, o que demarca temporalmente o período de 2013 a 2018 para esta pesquisa. Pôde-se constatar, com a presente investigação, que a presença dos usuários no CMAS/TE constitui um significativo avanço, com a possibilidade de envolvimento desses sujeitos sociais na cena de debates das decisões. No entanto, o presente estudo apresenta uma realidade contraditória na prática conselheira no SUAS. Ao tempo em que a perspectiva de uma gestão democrática produziu avanços no que tange ao controle social em Teresina com a inserção dos sujeitos usuários, observa-se uma participação desses sujeitos sociais nos limites do espaço do CMAS/TE, como cumprimento numérico da paridade entre sociedade civil e poder público. A análise aqui realizada identificou que tais sujeitos não exercem o poder de fala no campo das decisões, limitando-se a uma participação simbólica e não organizada, sendo os usuários representados no CMAS/TE sujeitos desprovidos de caráter classista e assim sem o exercício de uma participação cidadã na defesa de um projeto societário, reflexo da nossa formação sócio-histórica.

Palavras-chave: Assistência Social. Controle Social. Participação.

ABSTRACT

The present study has the objective of analyzing the participation of the counselors, from the segment of users of the Unified Social Assistance System (SUAS), in the Municipal Council of Social Assistance of Teresina - CMAS / TE, in the perspective of parity. In order to subsidize this study, certain categories of analysis were favored, such as: State and society, social participation, social control and SUAS users. With a view to deepening the subject of social control in SUAS, we raise some questions that guide the research: How do councils as institutionalized spaces of social participation in the exercise of social control in SUAS are configured in the process of democratization of Public Policy of Social Assistance? What conceptions of social control guide the practices in force within the Teresina municipal council? Does CMAS / TE, as a mechanism for democratic management within the scope of SUAS, contribute effectively to the performance of users in the exercise of social control, with a view to citizen participation? It is a research centered on a qualitative perspective, with the participation of social subjects, but also based on a documental research with a quantitative approach. For this, techniques such as semi-structured interview and document analysis that regulate this instance of social control within the scope of SUAS in Teresina are used. The research universe is made up of 05 (five) subjects, CMAS / TE members, who are intentionally chosen for the management they were part of, which temporarily demarcates the period from 2013 to 2018 for this research. It can be verified with the present investigation that the presence of the users in CMAS / TE constitutes a significant advance, among the criteria of compliance of parity between public power and civil society, with the possibility of involving these social subjects in the scene of decision debates. However, despite the SUAS construction trajectory that was designed based on the perspective of a democratic management, it is observed a fragile participation of these subjects in what concerns their effective performance, since the analysis performed here identified that these subjects do not exercise the power of speech in the field of decisions, limiting itself to a symbolic and unorganized participation.

Keywords: Social Assistance. Social Control. Participation.

LISTA DE SIGLAS

CAS – Conselhos de Assistência Social

CF – Constituição Federal

CMAS/TE - Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social

CRESS - Conselho Regional de Serviço Social

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

LBA - Legião Brasileira de Assistência Social

LBV – Legião da Boa Vontade

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB-SUAS - Norma Operacional Básica do SUAS

ONGs – Organizações não Governamentais

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PPA - Plano Plurianual

SEMCASPI - Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Políticas Integradas

SNPS – Sistema Nacional de Participação Social

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 CENÁRIOS BRASILEIROS: UM ESTUDO DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL À LUZ DO PROJETO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO.....	20
2.1 Compreensão conceitual e histórica sobre Estado e sociedade civil.....	21
2.2 A relação entre Estado e sociedade civil no Brasil: da transição democrática aos desafios contemporâneos.....	36
2.3 A participação social em debate: uma aproximação conceitual sob uma análise histórico-cultural.....	43
3 O CONTROLE SOCIAL NO BRASIL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES	59
3.1 Concepções e contradições acerca do controle social: problematizando o controle social. ...	61
3.2 Limites que permeiam o exercício do controle social no Brasil.	81
3.3 Os conselhos gestores de Assistência Social e a questão da representatividade.....	89
4 A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS DO SUAS NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE TERESINA.	100
4.1 A Política de Assistência Social no Brasil: os dilemas que caracterizam o processo de implementação do SUAS.	102
4.2 A esfera pública no âmbito do SUAS: desafios postos à prática conselhistas.....	114
4.3 O CMAS em Teresina: trajetórias, contradições e instituição da representação dos usuários.....	129
4.4 A representação dos usuários no CMAS – Teresina.....	145
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
REFERÊNCIAS.....	166
APÊNDICE	173
ANEXOS	178

1 INTRODUÇÃO

O estudo da presente dissertação situa-se no contexto de implementação da Assistência Social no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)¹, visando analisar a participação dos conselheiros do segmento de usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina – CMAS/TE, na perspectiva da paridade.

A Constituição Federal de 1988, resultado de um movimento de mobilização da sociedade visando restabelecer o regime político democrático e reativar os canais de representação política, significou para a sociedade brasileira a conquista da possibilidade de espaços públicos de participação, como novos mecanismos de processar o debate e a deliberação, onde novos sujeitos fossem legitimados como participantes na cogestão das políticas públicas, num cenário de tensão e de embates. Atores sociais que, até então, não compunham a cena política de decisões em conjunto com o poder público, passaram a ganhar visibilidade.

No tocante ao processo de redemocratização do Estado brasileiro, estabeleceu-se, com a CF/88, uma nova ordem acerca dos direitos sociais. A integração das políticas públicas de saúde, assistência social e previdência, como componentes do conjunto da seguridade social, se insere no cenário dos direitos de cidadania. Neste cenário, a Assistência Social ganhou visibilidade ao conquistar o status de Política Pública de Estado, garantida em lei (BRASIL, 2006a; BRASIL, 2001), sendo elevada pela Constituição a um novo patamar, não ficando mais meramente reduzida a ações de caráter assistencialistas, mas incorporada à noção de direito.

Nesse contexto de conquistas, compondo o tripé da Seguridade Social, a Assistência Social rompeu com um status de ações de cunho filantrópico e meramente assistencialistas, que se circunscrevia ao âmbito da ajuda, e conquistou visibilidade na agenda pública, em especial na Carta Magna dos direitos sociais, sendo promovida ao status de política pública de direito.

A partir desse marco legal, o Estado democrático brasileiro desenvolveu ações que traçaram um caminho de construção e posteriormente consolidação dos direitos aos mínimos

¹ O SUAS constitui-se numa forma de operacionalização da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que viabiliza o sistema descentralizado e participativo e a sua regulação, em todo o território nacional.

sociais, garantidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)², em 1993, e a conquista de novos atores sociais na cena pública.

Essa materialização da Assistência Social, a partir do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), sob a lógica de um sistema orgânico, descentralizado e participativo, tornou-a uma política estratégica, configurada por um conjunto de programas, serviços, benefícios e projetos, de caráter permanente ou eventual e sob a garantia de atuação do cidadão no processo de implementação das suas ações. Estabeleceu-se, assim, a possibilidade de um rompimento com o histórico brasileiro de negação de direitos, ressignificando o envolvimento da sociedade civil, agora não apenas como sujeitos demandatários dos serviços, mas como cidadãos, com possibilidades de participação numa gestão compartilhada com o poder público em sua trajetória de implementação nos municípios brasileiros.

Ao considerarmos todo o movimento pela democracia e todo o processo de discussão e deliberação que culminou na instituição dos espaços participativos no âmbito das políticas públicas, os conselhos configuram hoje um objeto de muita relevância no tocante à relação do Estado com a sociedade civil.

Compreender os dilemas que permeiam a prática conselhistas na perspectiva de efetivar o “accountability” – controle público sobre a ação do Estado e assim os fatores do exercício do controle social nos atos da gestão pública – nos remete a uma reflexão e aprofundamento sobre a importância da participação da sociedade na fiscalização, formulação e implementação de políticas públicas como melhoria da qualidade dos serviços prestados. Autores, como Dagnino (2002; 2004), Gohn (2011), Raichelis (1998), Teixeira (2002) e Nogueira (2004), trazem contribuições quanto a reflexões acerca da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas e enriquecem o debate com concepções em torno dessa categoria de análise por meio do controle social.

As normativas que instituem o SUAS como um sistema participativo designam os conselhos gestores como instâncias de avaliação das ações referentes à Política de Assistência Social, instituindo, também, a participação da representação dos usuários demandatários dessa política, consolidada pela deliberação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS - Resolução nº 24/2006/CNAS, a qual recomenda a participação dos usuários, no entanto, não obrigando os conselhos a este cumprimento.

Posteriormente, a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 11, de 23 de setembro de 2015, em seu capítulo III, artigo 5º, define que a participação dos

² Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.435, de junho de 2011.

usuários se dará por diferentes organizações coletivas, de modo que influenciem as instâncias deliberativas do SUAS.

Postula-se que, na trajetória histórica da Assistência Social, até esta adquirir definição legal de política pública de direito, o Brasil viveu uma cultura política pautada em aspectos antidemocráticos que permeou todos os campos da vida social e também das políticas públicas, incluída a política de Assistência Social (NEVES; SANTOS, 2012, p. 410). Os traços do clientelismo e paternalismo ainda são preponderantes na ordem dominante estabelecida e são avessos à consolidação de direitos e da democracia.

Nesse sentido, recaem questões importantes, no que tange à investigação do complexo e contraditório movimento de redemocratização do Estado na sociedade contemporânea de 1980, parte do conjunto de reconstrução das democracias no mundo ocidental sob a noção de modernidade democrática, estabelecida numa agenda neoliberal, regulando a relação das esferas pública e privada.

Pautando-se, então, numa proposta de estudo crítico sobre a realidade brasileira, compreendida cronologicamente nos períodos de 1970, pós-ditadura e perpassando a efervescência dos movimentos sociais na década de 80 e a CF/88, bem como a década de 90, identificou-se a institucionalização dos conselhos e sua proliferação até os marcos atuais com a implementação do SUAS. A compreensão dessa trajetória levou à reflexão acerca de parâmetros conceituais, com elementos críticos, no que se refere às teorias acerca do Estado, sociedade civil e a relação entre eles, conduzindo, assim, este estudo a engendrar uma investigação em torno da categoria participação, com desdobramentos analíticos acerca do controle social e, mais especificamente, da participação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina.

A participação se configura como uma categoria de análise muito relevante para a compreensão das possibilidades de atuação dos usuários no âmbito do Conselho, entendida como parte de uma trajetória sócio-histórica de democratização. Considera-se que foi sedimentada no lócus de formação da sociedade brasileira marcada por uma cultura política imbricada numa sociedade burguesa, fundada no autoritarismo e na ditadura.

Portanto, dadas as particularidades da lógica contemporânea do sistema capitalista, é necessário aprofundar o debate à luz de uma perspectiva da totalidade, considerando, assim, as determinações econômicas, sociais e políticas em torno do presente objeto de pesquisa. A projeção deste estudo dirigiu-se à análise das transformações sociais no Brasil, centradas num

projeto democrático participativo que impactou nas relações entre Estado e sociedade civil na contemporaneidade.

Ante essas questões, surgem as seguintes dúvidas: De que participação está-se falando? O processo de democratização do Estado brasileiro promoveu que natureza participativa? Ao refletir sobre a atuação dos sujeitos no exercício do controle social no SUAS, sob um viés crítico, como é possível essa participação dirigida a transformações societárias?

Ora, a pertinência em analisar o cenário brasileiro de democratização, compreendendo o Estado democrático brasileiro como de cunho burguês e sua relação com a sociedade civil imbricada por disputas de projetos políticos distintos, deve-se à relevância da participação social ou cidadã e do controle social como categorias de análise centrais para o estudo aqui apresentado. A ênfase dada ao estudo da participação e do controle social, no bojo das questões acima elencadas, torna-se relevante para dar fundamentação teórica à proposta da presente análise, que é estudar o controle social a partir do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina, no que tange à participação da sociedade civil, na representatividade dos usuários. A proposta é analisar a participação dos conselheiros do segmento de usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina – CMAS/TE, na perspectiva da paridade.

Destarte, o estudo se propôs fazer uma análise do exercício do controle social no âmbito do SUAS, dialogando com os próprios sujeitos demandatários da Política de Assistência Social, pautando a análise em torno da complexidade que envolve tal atuação, num Estado neoliberal, que desenvolve e implementa políticas sociais de natureza compensatória, apesar do quadro político de defesa pela garantia dos direitos de cidadania, instituídos pela CF/88.

O artigo 6º da Lei Orgânica da Assistência Social, respaldado pelo artigo 204 da Constituição Federal, dispõe:

As ações na área de Assistência Social são organizadas em sistema descentralizado e participativo constituído pelas entidades e organizações de Assistência Social [...] que articule meios, esforços, recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (BRASIL, 2001; 2006).

Nessa lógica, a participação é redimensionada ao sentido de obrigatoriedade, passando posteriormente a ser referenciada pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS, através de decretos, resoluções e demais normas que dão concretude ao estabelecido no texto constitucional.

A escolha da temática estudada decorreu da experiência profissional da autora, como assistente social lotada na Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI), em Teresina, e como membro do Conselho Municipal de Assistência Social do município. Tal experiência no conselho se deu em duas gestões (2013-2015 e 2016-2018), sendo que uma como conselheira-presidente e a outra como conselheira-membro desse colegiado. Isso proporcionou à autora a participação, de forma ampla, em diversos espaços descentralizados e ampliados de discussão e deliberação da Política Pública de Assistência Social.

A experiência vivenciada no espaço do CMAS/TE e as questões postas nesse percurso, permitiram-lhe eleger o estudo do exercício do controle social no âmbito do SUAS, em especial no que tange à participação dos usuários, enquanto membros constituintes da referida instância de deliberação, para responder às seguintes questões norteadoras da pesquisa: Enquanto espaços institucionalizados de participação social, no exercício do controle social no SUAS, como se configuram os conselhos no processo de democratização da Política Pública de Assistência Social? Quais concepções de controle social norteiam as práticas vigentes no âmbito do CMAS/TE? O CMAS/TE, como mecanismo viabilizador de uma gestão democrática no âmbito do SUAS, contribui de forma efetiva para a participação dos usuários no exercício do controle social, na perspectiva de uma participação cidadã?

A implementação do SUAS em Teresina parte do novo modelo de organização e materialização da Política de Assistência Social, estabelecido pela PNAS, na perspectiva de uma gestão participativa, conferindo às conferências e aos conselhos um status de espaços privilegiados onde se efetiva a participação popular.

De acordo com o artigo 18, inciso VI, da LOAS, “as conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado” (BRASIL, 2001, p. 47). No que diz respeito aos conselhos, a LOAS, em seu artigo 18, dispõe que eles “têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política” (BRASIL, 2001).

A relevância da pesquisa se dá também pela contribuição para a discussão teórica sobre a participação, destacando o cenário político brasileiro a partir de uma trajetória histórica de implementação do SUAS e ressaltando as formas de atuação dos segmentos sociais e suas lutas. Na relação entre Estado e sociedade, na perspectiva de democratização do Estado brasileiro, a categoria participação representa um significativo instrumento nas relações vigentes, na promoção de uma gestão pública qualificada, com vistas a garantir o

controle da segunda sobre o primeiro. Nesse contexto, os conselhos são vistos como espaços legalmente instituídos que devem criar as possibilidades na sua estrutura organizacional para essa participação historicamente conquistada por diversos atores sociais no Brasil.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, instituiu-se um novo pacto federativo no Brasil, cabendo aos municípios, enquanto entes federados, a competência do desenvolvimento de políticas públicas autônomas, descentralizadas e participativas.

Constitui um grande desafio situar a Política de Assistência Social, ao longo dos anos, em meio às transformações ocorridas no Brasil, no cenário político, econômico e social. Analisa-se essa política como uma das formas de intervenção do Estado na questão social, com destaque para a sua consolidação como política pública de Seguridade Social, a partir da CF de 1988, e para a sua expansão e atual configuração com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Historicamente, predominou, na área da Assistência Social, uma cultura política fundada no conservadorismo e embasada mais nos ditames da filantropia e da ajuda que na lógica do direito. Foi somente com a Constituição Federal de 1988 e com a LOAS, de 1993, que a Assistência Social passou a se inserir no campo dos direitos, da universalização, da responsabilidade do Estado. A CF 1988 foi o marco para a Política de Assistência Social inscrevendo-a no rol das políticas públicas de direito. Ao integrar a Seguridade Social, os referidos dispositivos legais atribuíram status de cidadania aos usuários dos serviços e benefícios sociais.

O amplo movimento que se deu no Brasil com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, em Brasília, quando foi deliberada a implantação do SUAS em 2004, culminou com a nova Política Nacional de Assistência Social - PNAS que materializou o conteúdo da LOAS. A partir da PNAS processou-se a implantação do SUAS em todo o território nacional sob as diretrizes democráticas e participativas. Nessa prerrogativa, o controle social, por meio dos conselhos e conferências, passou a obedecer a princípios constitucionais, estabelecidos na LOAS e acrescidos de novas exigências técnicas e legais que legitimam o SUAS.

Nesse escopo, entende-se que a democratização da Política de Assistência Social tem, na criação, consolidação e fortalecimento dos conselhos, como instâncias de deliberação e controle social, um reforço no que concerne à garantia de direitos dos segmentos vulnerabilizados pela pobreza. Contudo, apesar dos dispositivos legais e de todo o processo que implementou o SUAS no Brasil, sabe-se que ainda há muito que ser feito para que os

sujeitos sociais realmente tenham seus direitos garantidos através de ações radicalmente democráticas, exercidas pelos conselhos como instâncias que exercem o controle social.

Entretantes, o presente estudo propôs-se problematizar a implementação do SUAS no município de Teresina, a partir de seu caráter participativo, considerando a estruturação e organização da sua instância de controle social, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), erigindo uma análise em torno da atuação dos usuários, por se constituírem membros no processo de Controle Social no SUAS.

A singularidade da presente pesquisa assenta-se em contribuir para o debate acerca da participação dos usuários da política de Assistência Social, fornecendo bases para o aprofundamento dessa discussão, em especial no Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina - CMAS/TE. Trabalha-se com o pressuposto de que a participação popular é condição essencial para o aprimoramento da gestão do SUAS em todas as esferas de governo. Em todos os níveis, é requisito indeclinável o cumprimento das disposições contidas no art. 30 da LOAS, que assim estabelece: “É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento do Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil” (BRASIL, 1993).

No entanto, marcados por desafios e contradições, a participação e o protagonismo das organizações e das representações de usuários da política de Assistência Social ainda são baixos ou inexpressivos no âmbito dos conselhos. Tal situação baseia-se na desigualdade de informação, nos recursos e organização e o próprio exercício do controle social impõe desafios circunscritos numa conjuntura estrutural da sociedade brasileira. Desta feita, a incorporação dos usuários de Assistência Social, no processo de implementação do SUAS, a partir da prática do exercício do controle social, representa um movimento complexo que demanda desdobramentos analíticos mais substanciais.

A assertiva de Paula (2012) acerca da dinâmica dessa participação ressalta a questão dos limites da democracia liberal de massas, o que exige reflexões no âmbito da movimentação conjuntural e estrutural do Estado brasileiro e das transformações históricas em curso demandando a retomada de estudos e práticas.

Consoante essas inferências, constata-se a demanda por análises ao objeto aqui proposto, uma vez que é junto a esses grupos que a política de Assistência Social precisa construir uma nova legitimidade, um reconhecimento na agenda pública, que lhe confira maior ganho no orçamento público da seguridade social e visibilidade como uma política

pública de direito (RAICHELIS, 1998). Sendo assim, torna-se imprescindível considerar o perfil do público usuário da Assistência Social, indivíduos pertencentes à classe subalterna, e refletir sobre a participação desses sujeitos que vivenciam cotidianamente as demandas por atendimento dessa Política Pública.

Com base nesses pressupostos, esta pesquisa pretendeu aprofundar o debate a partir do estudo das categorias participação e controle social no Brasil, tendo em vista a relação entre Estado e sociedade. Parte-se de uma discussão teórica acerca do Estado e da sociedade civil, como também de reflexões em torno do processo de formação da sociedade brasileira, num contexto de transição democrática onde a participação era cerceada pela ditadura e o autoritarismo prevalente. Para tanto, elegeu-se, como percurso teórico metodológico, trabalhar a perspectiva de análise da totalidade social, trazendo luz ao estudo proposto sobre a compreensão do Estado e da sociedade civil, tomando como referência o entendimento do Estado ampliado segundo a diretriz gramsciana.

Assim, a presente dissertação, resultado da pesquisa intitulada *Controle Social no SUAS: um estudo sobre a participação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina – CMAS/TE*, constitui um relevante estudo no âmbito da política pública de Assistência Social em Teresina. O processo de pesquisa foi compreendido em todo o seu movimento, estrutura e contradições, a partir de uma racionalização crítica em uma relação mútua entre a pesquisadora e o objeto de estudo, sendo que, desde a sua trajetória profissional, ela se encontra envolvida particularmente com a questão pesquisada.

Para o alcance dos resultados da pesquisa, tornou-se imprescindível ao estudo uma relação direta de investigação com as categorias centrais da análise. Os meios para isso revelaram-se na forma de levantamento bibliográfico, considerando os aspectos históricos e teóricos dos temas que contextualizaram o objeto de estudo, com a finalidade de proporcionar a capacidade analítica da pesquisadora sobre as áreas em estudo, bem como sua delimitação, a partir de leituras interpretativas e exploratórias, com o objetivo de ordenar e organizar as informações contidas nas fontes pesquisadas.

As categorias definidas para a referida pesquisa foram melhor compreendidas por meio de uma permanente e sistemática revisão bibliográfica com base em autores estudiosos e pesquisadores do objeto da temática. Nesta direção, para o estudo das categorias de análise, foram utilizados, como referencial teórico básico, Raquel Raichelis (1998) e Edval Bernardinho Campos (2006), autores que estudam o *controle social* no âmbito do SUAS. E, na perspectiva de compreender a categoria de análise *participação da sociedade civil*,

utilizaram-se os estudos de Nogueira (2004), Dagnino (2004), Teixeira (2002), Gohn (2011) e Simionatto (2011), dentre outros.

A investigação desenvolvida teve, como recorte temporal, o período de 2013 a 2018, em virtude da importância de desvendar como aconteceu e como acontece o exercício do controle social na Política de Assistência Social em Teresina, particularmente no CMAS/TE, na perspectiva da participação dos usuários do SUAS, considerando o contexto social e político em que se estabeleceu a política de Assistência Social como direito de cidadania, conquista do processo democrático que culminou com a Constituição Federal de 1988.

Apesar de a instituição e a estruturação do CMAS/TE terem-se dado na década de 90, esses 05 (cinco) anos históricos foram demarcados por corresponderem a três gestões do CMAS/TE em que se formalizaram eleições diretas para a categoria de usuários, num processo de caráter ampliado nos territórios das Unidades Públicas da Assistência Social na cidade de Teresina.

Pretende-se, com este trabalho, contribuir para o debate acerca da participação dos usuários da Política de Assistência, fornecendo bases para o aprofundamento dessa discussão em especial no CMAS de Teresina, considerando que os usuários da política de Assistência Social constituem-se de pessoas, grupos e famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco pessoal e social e que historicamente são considerados como cidadãos “invisíveis” e destinados historicamente a ações de cunho clientelista. Entende-se que, na função de conselheiros do CMAS de Teresina, esses sujeitos, imbuídos do papel de atores, protagonistas dessa política pública, expressam as dificuldades enfrentadas como também os avanços advindos da criação e funcionamento dessas instâncias como canais viáveis à participação na gestão pública.

Para isto, o presente estudo está organizado da seguinte forma. O capítulo 1 trata das considerações introdutórias. No capítulo 2, intitulado: *Cenários brasileiros: um estudo da relação Estado e sociedade civil à luz do projeto democrático participativo*, apresentam-se algumas considerações sobre o contexto de democratização do Estado brasileiro, com as concepções de Estado e sociedade civil, fundamentadas por pensamentos de Gramsci e outros pensadores. Nesta perspectiva, situou-se o estudo no contexto da relação Estado e sociedade civil, onde se pontuou o momento brasileiro de transição democrática, enfocando o processo de democratização demarcado pelas décadas de 70, 80 e 90 do século passado. Apresenta-se, ainda neste estudo, o debate acerca da categoria *participação*, destacando concepções de alguns estudiosos.

O capítulo 3, nomeado como: *O controle social no Brasil: a institucionalização dos conselhos gestores*, trata da realidade concreta do controle social no Brasil por meio dos conselhos gestores e o processo de institucionalização, trabalhando a concepção de controle social sob alguns olhares de estudiosos dessa categoria de análise. Para isto, discutiram-se as contradições que permeiam a prática do Controle Social no Brasil, os fatores motivadores que levaram a sua institucionalização, particularmente a abertura dos novos canais de participação da sociedade pela Constituição Federal de 1988. Procurou-se, ainda, estabelecer uma discussão acerca dos conselhos gestores e a questão da representatividade. E, por fim, nesse capítulo, foi trabalhado o potencial dos conselhos como mecanismos de fiscalização, formulação e implementação de políticas públicas, apresentando considerações acerca das principais dificuldades e desafios enfrentados.

O capítulo 4, intitulado: *A participação dos usuários do SUAS no Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina – CMAS/TE*, trabalha sob a ótica da trajetória de constituição dessa participação no âmbito do conselho, identificando e analisando de que forma ela se deu, considerando as diretrizes da própria PNAS, e como se cumpriu em âmbito municipal. Para tanto, inicialmente, contextualizou-se a Política de Assistência Social no Brasil, apresentando os dilemas que caracterizam o processo de implementação do SUAS, traçando a trajetória de constituição dessa política pública para, então, fazer um nexo com a implementação da esfera pública no âmbito do SUAS e os desafios postos à prática conselhistas. Por fim, sob a análise de dados documentais, como também sob a análise do material colhido com os sujeitos entrevistados, apresenta-se o estudo sobre o CMAS de Teresina, expondo as trajetórias, contradições e instituição da representação dos usuários nesse espaço.

E, por último, vêm as considerações finais, parte do trabalho que trata das questões relevantes do presente estudo, resultados da presente pesquisa e sua contribuição no âmbito das políticas públicas. Compreende-se, neste estudo, que o controle social instituído no âmbito da Política de Assistência Social tem o CMAS/TE, órgão de controle, formulação e fiscalização, como um relevante mecanismo para o aprimoramento dessa política pública e que, nesse espaço, a participação do segmento de usuário, ao tempo em que se apresenta como um elemento inovador, encontra-se, no centro das contradições inerentes à relação Estado e sociedade, o que fragiliza a atuação efetiva desses sujeitos no cenário de decisões.

Diante dos resultados, destaca-se que a presente pesquisa é relevante no contexto de aprimoramento do SUAS, na perspectiva de fomentar o debate acerca da criação e ampliação

de espaços de participação dos usuários de forma organizada, como conjunto dos sujeitos demandatários dos serviços nos territórios de suas vivências, possibilitando uma participação cidadã frente à luta pela efetivação dos direitos sociais.

As reflexões aqui apresentadas têm o propósito de contribuir para o estudo, debate, aprofundamento e sistematização teórico-prática dos cidadãos, representantes da sociedade civil que atuam nos espaços de proposição e gestão da política pública de Assistência Social. De forma relevante, a apropriação da presente temática por aqueles que atuam no âmbito do SUAS possibilitará a ampliação de espaços públicos de discussão e debate entre diversos atores, com vistas ao fortalecimento do efetivo controle social no SUAS pelo conjunto de seus usuários.

2 CENÁRIOS BRASILEIROS: UM ESTUDO DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL À LUZ DO PROJETO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO

Diversos estudos de cunho teórico e empírico têm-se debruçado na análise sobre o significado e o alcance do cenário de lutas próprias do conjunto de organizações da sociedade civil no processo que culminou com a consolidação da democracia em nosso país. Esse processo de transição democrática, iniciado nos anos 1970/80, marca um momento de visibilidade na relação entre Estado e sociedade. Por esta razão, entende-se, à luz de Potyara Pereira (2001), que a análise de tal relação indica uma estrutura complexa:

A referência a esse tipo de relação indica, desde logo, que se está tratando de um processo histórico complexo e irredutível a generalizações e padronizações. Indica ademais, que ambas as entidades têm particularidades e interesses próprios, embora interdependentes e, portanto, sem autonomia absoluta. Em outras palavras, isto quer dizer que não é possível falar de Estado sem relacioná-lo à sociedade, e vice-versa, pois onde quer que ambos compareçam, um tem implicações no outro e se influenciam mutuamente (PEREIRA, 2011, p. 153).

Os enfoques sobre esse tema são bastante diversificados, sendo que a literatura existente privilegia as inovações na configuração das relações entre Estado e sociedade, apontando para a ascensão de novos espaços com a atuação de novos sujeitos sociais no cenário político. Isso tem possibilitado a construção de identidades sociais, o estabelecimento de novas relações com o sistema político-institucional e a possibilidade de ampliação da arena decisória no âmbito da gestão das políticas públicas a partir da inserção de novos sujeitos sociais e suas demandas ao processo de formulação, fiscalização e implementação através de mecanismos de controle social, como, por exemplo, os conselhos gestores.

Nesta perspectiva, é relevante sublinhar os condicionantes políticos e ideológicos que presidiram o processo de construção da democracia política no Brasil, com ênfase nas décadas de 70 e 80, considerando a relação Estado e sociedade. Ao situar historicamente esse debate, apresentam-se também apontamentos necessários à concepção de Estado e de sociedade civil, onde se destaca a concepção de Gramsci sobre Estado ampliado, para a literatura que versa sobre a relação Estado e sociedade, ampliando a discussão aqui desenhada sobre a participação da sociedade civil, na categoria de usuários.

Para fins da abordagem que ora se inicia, apresentamos algumas perspectivas de análise que se presume serem fundamentais para o debate contemporâneo acerca da democratização do Estado brasileiro com ênfase na relação Estado e sociedade firmada sobre estruturas político-institucionais. Inicia-se com a compreensão conceitual de Estado e sociedade, numa abordagem histórica, demarcando as compreensões de diversos estudiosos a

partir de um contexto histórico e político. Em seguida, amplia-se o debate compreendendo a concepção de Estado na perspectiva de cunho burguês que estabelece relações de dominação entre classes, o que determinou a formação da sociedade brasileira.

No tocante à concepção de Estado, é imprescindível entender que se trata de algo complexo, sendo necessária também a compreensão da sua relação com a sociedade. Como refere Machado (2012, p. 22):

O conceito de Estado é abrangente e envolve uma série de fatores que refletem a organização da sociedade ao longo dos tempos. Para compreender a organização e funcionamento do Estado, é necessário também entender a organização da sociedade nas suas inter-relações.

Na conjuntura histórica e política em que se estabelece tal análise, imprimiu-se uma leitura crítica da participação da sociedade civil em todo o processo que culminou com a Constituição Federal de 1988, dando-se ênfase à formação histórica brasileira. A emergência por consolidação de espaços democráticos participativos teve a sociedade civil atuando firmemente com a reivindicação de pautas que redirecionaram para uma nova noção de cidadania. “Esse tão celebrado momento ‘positivo’ da sociedade civil tinha, como substrato teórico-político, uma imagem de sociedade civil como esfera de representação e defesa dos interesses populares” (DURIGUETTO, 2007, p. 23).

De acordo com os argumentos de Gramsci, entende-se a sociedade civil como esfera pública, atuando na emergência de um projeto político contrário ao da classe dominante, centrado na consolidação da hegemonia da classe subalterna. Essa trajetória de participação da sociedade civil, ao mesmo tempo em que democratiza o Estado e expande condições para o exercício de cidadania, supõe conflitos e contradições entre os sujeitos. Ou seja, esse processo se configura de forma dual, carregada de contradições.

Nestes termos, torna-se de extrema relevância a compreensão pretendida neste estudo acerca da categoria participação, levantando apontamentos sobre a conjuntura em que se inscreve a participação da sociedade civil no processo de democratização brasileira e como se vem configurando, na atualidade, a esfera pública no âmbito da política pública de Assistência Social.

2.1 Compreensão conceitual e histórica sobre Estado e sociedade civil

Uma abordagem histórica, conceitual e crítica acerca do Estado e da sociedade civil embasa este estudo no tocante à análise do contexto de redemocratização brasileira, onde as

formas de regulação social sofreram alterações profundas, dando um novo panorama para a vida em sociedade e uma complexa dinâmica no âmbito das relações Estado e sociedade civil.

No lócus de pesquisas em que se inserem as Ciências Sociais, são muitos os estudos em torno da teoria social do Estado, a construção de conceitos acerca da sua origem, da compreensão da sua formação histórica, passando por sua evolução, sua estrutura e função atual, bem como as determinações quanto à concepção de sociedade civil, quanto à relação Estado e sociedade civil e sua importância para a formação das sociedades.

Parte-se do ponto analítico do Estado apoiado no pensamento social marxista, compreendendo, assim, sua função social no capitalismo dos monopólios, que contraria uma visão naturalizada deste, empreendida por algumas vertentes teóricas. Para fundamentar a compreensão da concepção de Estado, originado pelo conflito de classes, considerou-se relevante registrar os elementos teóricos de autores clássicos, suas ideias e elaborações acerca da concepção de Estado e sociedade civil, demarcando as contradições que emergem desses pensamentos e delineando a escolha a ser trabalhada neste estudo. Conforme aponta Santos (2016, p. 23):

Para refletir sobre os fundamentos ontológicos do Estado, partimos do pressuposto de que o Estado é uma instituição social e historicamente constituída, portanto, as razões do seu surgimento são fundamentais para identificar as razões da sua necessidade e sua função na era contemporânea. Portanto, para compreendermos o Estado não podemos destacá-lo da totalidade social. Buscar seus fundamentos implica desvendar sua função no contexto da reprodução social.

O Estado, como instituição social, constitui um instrumento com funções determinadas dentro de cada conjuntura histórica, firmando-se dentro da lógica e funcionalidade das relações sociais e econômicas de cada época. De acordo com Ianni (apud PEREIRA, 2011, p. 135), “[...] Cabe destacar que o Estado nem sempre existiu e que ele é criatura da sociedade”. Portanto, não obstante estarem intrinsecamente ligados, entende-se que o Estado é uma criação da sociedade e esta é o espaço de concretização da sociabilidade, organizada no sentido do atendimento das necessidades da pessoa humana (MACHADO, 2012).

Na perspectiva de compreensão do Estado atrelado à totalidade social, busca-se discorrer acerca da concepção de sociedade civil como o lócus de reprodução das formas de satisfação das necessidades humanas, do ponto de vista de sua organização. Segundo Simionatto (2012), o valor analítico da categoria sociedade civil permite pensá-la como espaço contraditório, atravessado por projetos de classes distintas.

Por sua complexidade, afirma Nogueira (2004), convivemos com diferentes conceitos de sociedade civil, estruturados a partir de distintos programas de ação e influências teóricas,

conceitos que transitam no campo teórico e também veementemente no campo político. Somando-se ao que se discorre acima, Simionatto (2012) afirma que, nas últimas décadas, a concepção de sociedade civil está fundada no ideário da responsabilidade social dos indivíduos, impulsionada pelo Estado, na congruência do Estado democrático de direito, mas com vistas a uma participação nos limites da sociabilidade burguesa.

Neste estudo, aponta-se para a análise da complexidade da relação Estado e sociedade, sobretudo ressaltando que essa compreensão será possível a partir da dimensão conceitual do primeiro. Nessa congruência, tem-se, como referência, os apontamentos de Pereira (2011) quanto à natureza complexa e dialeticamente contraditória da relação.

Por certo que diante de tantas e diferentes interpretações não se pode deixar de eleger, como paradigmática, a que expressa a natureza complexa e dialeticamente contraditória, não só do Estado e da sociedade, em sua lógica interna, mas também da relação que os mantém em constante e nem sempre pacífica interação. E mais: a que percebe o Estado para além do seu recorte restrito, de pura coerção, e considera seus aspectos mais alargados e verdadeiramente políticos de negociação e organização de consentimentos ou da legitimação (PEREIRA, 2011, p. 153).

A relação Estado e sociedade civil encontra embasamento teórico e crítico preliminar no marxismo. “Marx compreende a sociedade como fundamento do Estado, no conjunto das determinações, em que o econômico é o determinante, mas não significa pensá-lo dissociado das outras dimensões políticas” (SIMIONATTO, 2012, p. 69). Esses fundamentos teóricos e críticos foram posteriormente ampliados pelos discípulos de Marx, demonstrando o contrário de uma visão naturalizada da sociedade, dada por outras vertentes teóricas. Para Marx e Engels (2007, p. 121), a sociedade civil “compreende o conjunto das relações materiais dos indivíduos dentro de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas”. Sob a ótica do referido pensamento, a sociedade civil só se desenvolve com a burguesia, a qual representa os interesses dominantes e cuja forma de organização constitui o Estado com fins de manutenção da propriedade privada e seus interesses. Portanto, o marxismo, sob um parâmetro crítico de análise do Estado e da sociedade civil, traz à luz a compreensão da função do Estado como legitimador e assegurador da expansão do capital e, conseqüentemente, da classe burguesa (MACHADO, 2012).

Ao referir-se à figura do Estado, Marx percebe-o numa função dada no seio na correlação de forças entre capital e trabalho, personalizados na figura da burguesia e da classe operária. Nessa compreensão, o Estado assume a função mantenedora da ordem criando mecanismos necessários ao desenvolvimento das relações de dominação que representam as próprias relações capitalistas de produção. Para os autores, o Estado é definido como:

[...] a forma através da qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições públicas têm o Estado como mediador e adquirem através dele uma forma política (MARX; ENGELS, 1999, p. 124).

Arcoverde (2010) salienta que as concepções de Estado e sociedade civil de todos os cientistas políticos foram escritas sob condições peculiares, sendo determinadas por contextos diversos. Para a autora, as democracias capitalistas ocidentais estiveram direcionadas por três desenvolvimentos principais, sendo estes: o surgimento do capitalismo, a expansão dos estados burocráticos como estruturas de poder e o estabelecimento de instituições democráticas.

Nesse campo temático, Pereira (2011) destaca que Estado, além de possuir um conceito complexo, trata-se de um fenômeno histórico e relacional e, como fato histórico, na opinião da autora, o seu conceito precisa ser especificado e qualificado, pois existe sob diferentes modalidades e configurações. “Como processo histórico, o Estado contém em si uma dinâmica que articula passado, presente e futuro” (PEREIRA, 2011, p. 144).

Ainda nos apontamentos de Pereira (2011), a natureza relacional do Estado diz respeito ao seu caráter dialético que o qualifica para além da sua capacidade coercitiva. Apesar de possuir autonomia relativa, transita entre as classes no sentido de administrar os interesses diversos e, assim, manter sua legitimação.

A esse respeito, sublinha Pereira (2011, p. 146):

É por meio da relação dialética com a sociedade que o Estado abrange todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes e assume diferentes responsabilidades, inclusive as de atender demandas e reivindicações discordantes. Por isso, apesar dele ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, pode também realizar ações protetoras, visando às classes subalternas, desde que pressionado para tanto, e nos interesses de sua legitimação.

A legitimação social do Estado lhe confere, além da natureza coercitiva, também a do consenso, através do atendimento das demandas sociais, do enfrentamento das desigualdades sociais via políticas sociais. Para Duriguetto (2007), essa segunda determinação “se materializa na adoção da democracia representativa como sistema que irá conferir legitimidade social ao Estado, pois permite a incorporação de direitos sociais e políticos de cidadania” (DURIGUETTO, 2007, p. 80).

Nas considerações de Pereira (2011) sobre a conceituação de Estado trabalhada por Ianni (1986),

O Estado pode ser considerado o *lugar de encontro e expressão* de todas as classes porque, embora ele zele pelos interesses das classes dominantes e tenha, ele mesmo,

um caráter de classe, esse zelo se dá de forma *contraditória* [...]. É relacionando-se com todas as classes que o Estado assume caráter de *poder público* e exerce o controle político e ideológico sobre elas (PEREIRA, 2011, p. 147).

Poulantzas (1980) define o Estado como:

[...] uma condensação de relações de forças, isto é, uma condensação de forças identificada como um bloco no poder ou como um pacto de dominação que exerce o seu domínio por meio de um aparato institucional (burocrático, jurídico, policial, ideológico) sobre a sociedade, embora seja influenciada por esta. Assim, o poder do Estado representa a força concentrada e organizada da sociedade, com vista a regulá-la em seu conjunto (POULANTZAS, 1980, apud PEREIRA, 2011, p. 147).

Ao se tomar por base tal assertiva, observa-se que os contextos históricos, as conjunturas de lutas sociais e políticas são os determinantes para o entendimento de que “o Estado é uma construção social” (ARCOVERDE, 2010, p. 21). Acrescente-se aqui, conforme Maciel (2012), que o Estado vai assumindo características, ao longo da história; passa por um processo de mudança temporal, continuando, no entanto, com sua essência enquanto uma estrutura política que privilegia a dominação, sendo importante destacar para as reflexões neste estudo que o “O Estado moderno se cristaliza historicamente no Estado capitalista” (MACIEL, 2012, p. 169).

Discorrer sobre as mais variadas concepções de Estado e sociedade civil, remetendo à relação entre eles, amplia o debate no presente estudo. A compreensão dada pelo marxismo encontra contraponto em outras vertentes teóricas que desenvolvem o pensamento diferenciado do pensamento crítico dialético. Os chamados “clássicos” da teoria do Estado, como destaca Arcoverde (2010), mais precisamente a teoria baseada na tradição liberal contratualista, fundam seus pensamentos não baseados somente na ordem política da sociedade moderna, mas também os desenvolve nos aspectos individuais.

Do ponto de vista de outros entendimentos sobre Estado e sociedade, como a concepção liberal, destacam-se os pensamentos clássicos de Hobbes e Locke. Nos apontamentos de Duriguetto (2007), na base teórica do Estado liberal democrático, a ordem política tem centralidade nas interpretações acerca da natureza humana, das teorias contratualistas do “direito natural” ou jusnaturalismo. Hobbes e Locke, rompendo com a visão religiosa medieval, defendem a ordem racional e laica para os conceitos de soberania e contrato social, consentimento e obediência política, visando à segurança dos indivíduos e à coesão do Estado.

O liberal Hobbes desenvolve suas formulações partindo de uma preocupação central, que consiste na necessidade de garantir um conjunto de liberdades naturais, que promovem ou potencializam a natureza humana. Na sua concepção, o Estado absorve a soberania absoluta.

Conforme aponta Arcoverde (2010), o contrato se limita somente aos homens, que assumem a condição de súditos, ficando o soberano isento de obrigações. “Tudo o que o soberano fizer deve ser considerado como autoria de cada homem. O soberano jamais deve ser castigado por seus súditos, pois estarão castigando a si mesmos” (ARCOVERDE, 2010, p. 25).

Segundo Hobbes (1979), para que os homens possam viver de forma organizada e superando a condição de estado natural, é necessário que se estabeleça um contrato que assim firme regras de convívio social e de subordinação política promovidas pelo Estado e/ou sociedade. Faz-se necessária a criação do Estado e este tem que ser pleno, tem que ter um poder soberano, capaz de proteger a ordem e a segurança do povo. O Estado seria o controlador de todas as leis fundamentais da natureza.

Nesta perspectiva de pensamento liberal, para Hobbes, o soberano deve ser considerado como autoria de cada homem, o que significa também afirmar que “liberdade para ele significa ausência de oposição e se aplica às criaturas irracionais e inanimadas mais do que às racionais” (ARCOVERDE, 2010, p. 25). Entre os homens, existe uma disputa pelos interesses individuais. “A finalidade da constituição do Estado é a garantia da paz e a da segurança, e fazer boas leis, revertendo o ambiente (natural) de guerra de todos contra todos” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 25). A capacidade individual de adquirir riqueza determina a condição de conquista de poder, reputação e domínio sobre os outros. Conforme acrescenta Duriguetto (2007), essa luta pelo poder e os conflitos de interesse conduzem os homens a um permanente “estado de guerra”. De acordo com Hobbes (1991, p. 42, apud Montañó e Duriguetto, 2011, p. 24):

A constituição do Estado marca a passagem do estado de natureza para a constituição da sociedade civil ou sociedade política. Dessa forma, por contrato firmado “entre um e outro”, os homens transferem ao soberano (que pode ser um homem ou uma assembleia), o direito natural que cada um possui sobre todas as coisas. Esse acordo impõe aos indivíduos a obrigação de obedecer a tudo aquilo que o poder soberano ordenar. O pacto de união (o contrato social) significa que todos se submeterão à autoridade constituída, comprometendo-se a considerar bom e justo o que ordena o soberano, e mau e justo o que ele proíbe. Dessa maneira é inconcebível qualquer recurso contra a legitimidade das ordens do soberano.

Como Hobbes, John Locke fundamenta seus pensamentos no conceito de estado de natureza para descrever sua percepção de Estado, demonstrando também sua preocupação com a instituição de um poder capaz de estabelecer a segurança, em razão do estado de guerra entre os homens. Divergindo de Hobbes, Locke pressupõe o direito à resistência. Para ele, o contrato é um pacto de consentimento dos indivíduos para garantia de proteção à propriedade. Nessa concepção, o poder político é limitado, subordinando-se ao legislativo. O Estado aqui é entendido como o protetor dos direitos e liberdades dos cidadãos. Nessa perspectiva, Locke

inaugura as diretrizes fundamentais do liberalismo (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011 p. 27). Ressalta Arcoverde (2010) que os direitos naturais inalienáveis do homem são resguardados pelo estado civil, o poder político é inerente ao estado de natureza do homem e este cede à sociedade e aos governantes para proteção da mesma e garantia do bem.

Diferentemente de Hobbes, Locke rejeitava a noção de um Estado absoluto e proeminente em todas as esferas. A autoridade é consensualmente entregue a um corpo legislativo e a um monarca, para que criem e imponham leis visando a preservação e representação dos interesses dos governados (propriedade e segurança pessoal). Caso isso não aconteça, os governados podem dispensar a autoridade e a própria forma existente de governo. Neste sentido, a participação política é valorizada por ser instrumento que assegura a obtenção dos fins privados individuais. Assim, a formação de uma “sociedade política” não assinala a transferência dos direitos individuais, uma vez que é transferido somente enquanto se cumprem seus interesses. A soberania na sociedade civil, enquanto controle do poder político, pertence, pois, ao cidadão (proprietário) (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 24).

Essa concepção, a partir do pensamento liberal, funda bases para compreensão de um Estado com poderes e funções limitadas, contrariando governos absolutistas. Sob a defesa dos direitos do homem, o Estado liberal, erguido sobre as bases do liberalismo, assentou a promoção do desenvolvimento capitalista, ao estabelecer a defesa da propriedade privada, a livre concorrência e, em consequência, o conflito de interesses, sendo o Estado o mecanismo para manutenção da ordem social.

A discussão acerca do papel do Estado desencadeou-se desde a chamada acumulação capitalista. Com a decadência feudal, por volta dos séculos XVI e XVII, desde Maquiavel, procura-se uma abordagem racional do exercício do poder político através do Estado, que dê conta de se compreender seu lugar na sociedade.

Neste sentido, na concepção de Estado liberal, o mercado transita como um supremo regulador das relações sociais, resumindo o papel do Estado ao mal necessário, que, na visão dos liberais, seria fundamental para fornecer a base legal com a qual os homens teriam melhoria nos seus benefícios. Adam Smith destacou-se ao defender veementemente um Estado que garantisse a liberdade do mercado livre, ao tempo em que negava a necessidade de um Estado intervencionista. Segundo Smith, os indivíduos poderiam organizar a vida social com a menor intervenção do Estado, constituindo, assim, uma sociedade auto regulável.

Como destacam Behring e Boschetti (2011), o Estado aqui é entendido como “mínimo”, pensado por Smith com apenas três funções: a defesa contra inimigos externos; a proteção de todos os indivíduos de ofensas dirigidas por outros indivíduos; e o provimento de obras públicas. A mão invisível do mercado estabeleceria a base para a coesão social entre os

indivíduos, na sociedade civil. “Para Smith, não há, portanto, contradição entre acumulação de riqueza e coesão social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 60).

Fica evidente, assim, que a débil intervenção do Estado na garantia de direitos sociais sob o capitalismo liberal não emanou de uma natureza predefinida do Estado, mas foi criada e defendida deliberadamente pelos liberais, numa disputa política forte com os chamados reformadores sociais (Lux, 1993). Para aqueles, o Estado não devia intervir na regulação das relações de trabalho nem deveria se preocupar com o atendimento das necessidades sociais. Mas, paradoxalmente, podia e devia agir firmemente para garantir os interesses liberais de estabelecimento do mercado livre na sociedade civil, como o demonstra a defesa malthusiana da lei do trigo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 61).

Em síntese, nos apontamentos de Behring e Boschetti (2011), a intervenção reduzida do Estado nas políticas sociais revela alguns elementos essenciais do liberalismo. São eles: a) o predomínio do individualismo, onde o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo; b) o predomínio da liberdade e da competitividade; c) a naturalização da miséria; d) o predomínio da lei da necessidade; e) a manutenção de um estado mínimo, onde as políticas sociais estimulem o ócio e o desperdício e a política social deve ser um paliativo.

A concepção liberal encontrou crítica em Hegel, o primeiro a sustentar o conceito de sociedade civil como algo diferente do Estado e separado do Estado político. Arcoverde (2010) identifica Hegel como um pensador de vertente democrático-burguesa que põe o Estado como fundamento da sociedade e da família. “Para ele não há sociedade se não existir um Estado que a construa que integre suas partes, e não existe povo sem Estado, pois é ele que funda o povo e não o contrário” (ARCOVERDE, 2010, p. 34).

Neste sentido, Hegel (apud MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 34) entende o Estado como um mecanismo que mantém e organiza a ordem social, configurando-se como uma esfera superior da sociedade, que estabelece diretrizes para a finalidade coletiva ou individual. “Ou seja, a esfera estatal seria o reino em que se expressariam os interesses públicos e universais, construídos a partir das vontades particulares existentes na sociedade civil”. O Estado aqui é a conservação/superação da sociedade civil (BOBBIO, 1987, p. 28-29).

Disto depreende-se que, no pensamento de Hegel (apud MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011), o Estado institui a ordem, funda e materializa a universalização dos interesses particulares e privados da sociedade, ao situar a esfera estatal como espaço de realização e manifestação dos interesses universais. Sublinhe-se que a defesa dos direitos individuais aqui entendidos está sob o crivo da defesa da propriedade privada.

Acerca da sociedade civil, Hegel (apud ARCOVERDE, 2010, p. 35) diz que:

A sociedade civil é uma fase imperfeita ou preparatória para o Estado. É definida como um sistema de carecimentos, de estrutura de dependências recíprocas, onde os indivíduos satisfazem suas necessidades via trabalho e troca, e asseguram a defesa de sua liberdade, propriedade e interesses através da justiça e das corporações. Trata-se da esfera dos interesses, econômico-corporativos e antagônicos entre si. A sociedade civil compreende assim; sistema de necessidades, administração da justiça, polícia e corporações. O Estado é a substância ética consciente de si, a reunião do princípio da família e da sociedade civil, a mesma unidade que existe na família como sentimento de amor. É a essência do Estado.

Partindo da linha teórica de Hegel, no tocante à conceituação de Estado e sociedade civil, amplia-se a necessidade do debate em torno da real função do Estado na produção capitalista, no intuito de aprofundar a crítica à concepção liberal que atualmente predomina nas sociedades modernas, sob o patamar do neoliberalismo. O Estado moderno é parte essencial e fundante da reprodução do capital e está assentado no modo de produção capitalista. “O Estado se desenvolveu para complementar e organizar a sociedade, proporcionando a instabilidade mínima necessária para que a reprodução material ocorra sem barreiras intransponíveis” (SANTOS, 2016, p. 30). No entanto, a esfera estatal sempre regulamentou a exploração, ou seja, nunca foi uma barreira a ela, mas sim lhe deu e dá condições para manutenção das relações sociais.

Nos anos mais recentes, no Brasil, com a eleição de Fernando Collor de Melo, em 1989, período pós-constituição, quando se vinha num processo de redemocratização do Estado, argumenta Dagnino (2004), que se registra nesse contexto a emergência de um Estado mínimo, com o encolhimento de suas responsabilidades. Tal projeto de ajuste era parte de um processo global de adesão das sociedades ao modelo neoliberal. A autora caracteriza esse período como tendo sido marcado por uma “confluência perversa” entre esses dois projetos. “A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade ativa e participativa” (DAGNINO, 2004, p. 96).

Há ainda outro elemento que ajuda a explicar essa disjunção entre política e sociedade civil. É que as sociedades tornaram-se *modernas e globais* quase ao mesmo tempo. Ficaram condicionadas pela nova fase de ordenamento das relações internacionais e de organização do mundo, que coincide tanto com a afirmação da hegemonia neoliberal, estruturada por um individualismo agressivo e pela ênfase no mercado auto-regulável, quanto com a fixação de um padrão de desenvolvimento baseado na “acumulação flexível”, no uso intensivo de tecnologia, da reconfiguração do trabalho e na financeirização das economias (NOGUEIRA, 2004, p. 105).

A necessidade do Estado, no modo de reprodução capitalista, explica-se, como assinala Santos (2016), a partir do conflito gerado entre classes antagônicas exigindo o domínio de um “terceiro poder” que aparece na figura do próprio Estado. Nas ideias de

Engels, o Estado é concebido e constituído através do desenvolvimento histórico da sociedade e, portanto, não é uma mera instituição administrativa, mas sim um poder imposto pela sociedade. Trata-se de um Estado de classe, criado para a defesa dos interesses da classe dominante, a classe burguesa.

Os elementos aqui assinalados abrem visão para a compreensão da origem do Estado, sua função, seu poder e caráter de classe. As mudanças no formato das sociedades não modificam a natureza do Estado, que sempre se configura dentro da ótica de dominação. A transição do feudalismo para o capitalismo demonstra tal assertiva, pois se conclui que, mesmo no sistema feudal, o proprietário (senhor feudal) sujeitava os produtores diretos (servos). A estrutura social era de classes (SANTOS, 2016). A figura do Estado coaduna-se, portanto, com a ideia de controle, como mecanismo de defesa de uma classe se sobrepujando aos interesses ou às necessidades de outra.

Com a desintegração lenta do feudalismo, ocorrida no último terço do século XV e nas primeiras décadas do século XVI, uma nova forma de sociedade foi instituída, o mercado com características locais foi substituído por uma lógica mais dinâmica, entrando em cena um mercado de alcance mundial, exigindo, assim, uma aceleração e aprimoramento dos processos de produção e alterando substancialmente as relações sociais vigentes. “O processo histórico que se operou no final do século XV até meados do século XVIII, foi denominado por Marx como ‘acumulação primitiva’, período no qual se permitiu o processo de transformação dos produtores, antes servos, em trabalhadores assalariados” (SANTOS, 2016, p. 36).

Nesse contexto, onde nasce uma grande massa de proletariados para o trabalho das fábricas, na ascensão da sociedade capitalista da Europa, se constrói o poder político burguês, assentado na ideia do chamado Estado moderno, defendido pelos teóricos liberais. Os principais defensores dessa vertente são os “jusnaturalistas” ou “contratualistas” que defendem os direitos fundamentais à vida e à propriedade e que entendem que o Estado deve ser gerido por um “soberano”.

No entanto, o Estado burguês, apoiado no pensamento liberal de um Estado moderno avançando para o progresso, se estabelece sob as bases da exploração do trabalhador. A liberdade para todos, defendida em tal pensamento, jamais poderia ser exercida de igual forma para trabalhadores e burgueses. As classes são desiguais e as condições materiais em que estão fundadas não permitem a negociação de forma igual. “A liberdade que o liberalismo promoveu foi realmente a liberdade contratual, enquanto legalização da exploração” (SANTOS, 2016, p. 37).

Tem-se, portanto, a partir do materialismo histórico dialético de Marx, refutada a ideia de que o Estado é aquele que representa o interesse geral, que existe para defender os interesses comuns de toda a população. O ponto de partida da crítica de Marx ao Estado reside na ideia de que a população não é homogênea, as relações são contraditórias. A sociedade está dividida em classes sociais e está fundada no princípio mais sagrado do capitalismo, a propriedade privada. Esse choque de interesses é o que justifica a existência do Estado capitalista para Marx. A ideia de que o Estado deve garantir o interesse de todos contra os interesses privados esconde uma realidade contraditória; o Estado burguês garante os interesses particulares da classe capitalista contra os interesses dos trabalhadores que representam a grande maioria da população.

Nessa análise crítica do Estado moderno, Marx desenvolve seus estudos acerca da natureza do Estado e de sua relação com a sociedade, numa perspectiva teórico-ideológica e política. “Para ele, o Estado burguês consolida-se com a classe burguesa assumindo efetivamente o poder político no continente europeu como instituição a serviço dessa classe dominante” (ARCOVERDE, 2010, p. 37).

As concepções de Estado, desenvolvidas em 1848, correspondiam às determinações econômicas e sociopolíticas do processo de desenvolvimento histórico da época. Marx concebeu a ideia de Estado, no contexto histórico da elaboração do Manifesto Comunista associando-o à concepção de luta de classes entre a burguesia e o proletariado. Para Marx, segundo Duriguetto (2007, p. 51), “o Estado seria o ‘comitê executivo’ da classe dominante e suas formas institucionais monopolizadas pela burocracia se valeriam essencialmente da coerção ou da opressão para exercer suas funções e o domínio de classe burguês”.

Nos pensamentos de Marx e Engels, destacam-se as seguintes assertivas, conforme os apontamentos de Montaño e Duriguetto (2011): a sociedade seria a esfera das relações econômicas e dos interesses particularistas e o Estado, a esfera da universalização; o Estado seria entendido como instrumento de dominação de uma classe e, na concepção de luta de classes entre burguesia e proletariado, somente através de uma revolução se conseguiria a eliminação das classes e o fim do Estado, o que configuraria a transição ao comunismo, implicando ruptura da ordem burguesa e constituição do poder do proletariado.

A esse respeito, Arcoverde (2010) menciona que:

[...] A ditadura do proletariado é momento fortalecedor supremo do Estado antes do momento crucial de seu desaparecimento, ou seja: “a conquista da democracia”. O Estado moderno não é mais do que uma junta que administra os negócios comuns de toda uma classe burguesa, mas não está acima da sociedade civil. Como o Estado está subordinado à sociedade civil, cabe às classes dominadas, organizadas,

subverterem essa ordem e fazerem valer seus direitos em momento de consenso (ARCOVERDE, 2010, p. 35).

O advento da organização da classe trabalhadora, no final do século XIX e início do século XX, determinou mudanças na natureza do Estado liberal. Behring e Boschetti (2011) acentuam que a luta pela instituição da sociedade não capitalista promoveu um leque de respostas do Estado à questão social³, evidente nesse período, configurando significativas conquistas da classe trabalhadora. No entanto, como apontam as autoras, essas primeiras iniciativas das políticas sociais consubstanciaram uma relação de continuidade entre o Estado liberal e o Estado social⁴ capitalista. “Ambos têm um ponto em comum: o reconhecimento de direitos, sem colocar em cheque os fundamentos do capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 63).

Nessa abordagem temática de Estado e sociedade civil, constata-se que o Estado contemporâneo constitui uma figura fundante dos processos de produção e reprodução ampliada do capital. Nas sociedades que se estabelecem sobre o Estado democrático de direito, como o Brasil, fundadas nos princípios constitucionais de liberdade e participação, a atuação do Estado sob o formato do Estado social que se organiza sobre as bases de políticas sociais de cunho universalista tem as relações contraditórias que devem ser mantidas para garantia da expansão capitalista. Como destaca Arcoverde (2010), a Constituição cidadã, no seu propósito de garantia e efetivação dos direitos sociais universais já nasceu comprometida e gestada no bojo dos acontecimentos que expressaram o ressurgimento do ideário neoliberal nos EUA e Inglaterra que se expandia em todo o mundo.

Esse caminho, ao mesmo tempo em que democratizou o Estado e expandiu condições para o exercício de cidadania, institucionalizando espaços participativos, configurou-se de forma dual, carregado de contradições, pois supunha conflitos e contradições entre os sujeitos, ou seja, entre projetos societários distintos. Enquanto havia um conjunto de movimentos sociais organizados em torno da luta pela ampliação da cidadania, existiam interesses fundados num ideário liberal que privilegiavam o econômico em detrimento dos valores democráticos, tornando o texto constitucional um grande desafio prático na década seguinte, marcada pelas emblemáticas reformas do Estado, parte do cenário de ajustes neoliberais.

³ Segundo Netto (2001) A expressão questão social está intrinsicamente ligada ao processo de monopólio do capital. Advém do pauperismo decorrente dos impactos da primeira onda industrializante.

⁴ O Estado de bem-estar social, welfare-state ou Estado Social, decorre da intensificação dos conflitos sociais gerados pelo esgotamento do liberalismo econômico e do abstencionismo estatal (SIMÕES, 2013, p. 264). O Estado social, na assertiva do autor, restringia-se à resolução da questão social, garantindo os direitos fundamentais.

A relação Estado e sociedade civil, fundada nas contradições postas pelo capitalismo, encontrou, na teoria gramsciana, elementos que contribuíam para a percepção das possibilidades de ascensão das classes subalternas diante do contexto político e econômico. Com o italiano Gramsci, fundador do partido comunista de seu país, as ideias comunistas, difundidas pelo pensamento marxista, ganharam força. No seu entendimento, a revolução na Europa deveria seguir outros rumos distintos do seguido pelos russos. A perspectiva de ampliação do Estado é encontrada no pensamento de Gramsci. “Para ele, o Estado é todo um conjunto de atividades teóricas e práticas, com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a dominação, mas também o consenso ativo dos governados” (ARCOVERDE, 2010, p. 40).

A ideia de Estado ampliado em Gramsci, segundo Simionatto (2011), não minimiza a importância da teorização do pensamento de Marx sobre a noção de Estado, pois nela estão as raízes que fundamentam o debate da compreensão marxista. O debate em Gramsci sobre o Estado situa sua discussão na existência de duas esferas distintas no interior das superestruturas: sociedade civil e sociedade política (GRAMSCI apud SIMIONATTO, 2011). Conforme Arcoverde (2010), na ausência de uma articulação da “sociedade civil” capaz de absorver a insatisfação, a única defesa da velha ordem era construída pelo aparelho do Estado, denominada por Gramsci de “sociedade política”. “A sociedade política, no pensamento gramsciano, indica o conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante exerce a violência” (GRAMSCI apud SIMIONATTO, 2011, p. 71).

Gramsci parte dos pressupostos de Marx que consideram o Estado um aparelho coercitivo, instrumento de dominação para então fundamentar sua perspectiva, segundo a qual, a partir disso, o Estado não é impermeável às lutas de classes, mas é atravessado por elas (GRAMSCI apud SIMIONATTO, 2011). Com isso Gramsci não nega a descoberta de Marx da base material como fator ontológico, mas sim fundamenta seu pensamento na produção e reprodução da vida material. Na sua concepção, a classe proletária devia transformar-se em força cultural e política capaz de conquistar todos os instrumentos de difusão ideológica, iniciando, assim, a revolução pela sociedade, entendida por ele como um complexo sistema de relações ideais e culturais.

É justamente a partir da compreensão dessa crescente socialização da política que Gramsci elabora a sua teoria marxista “ampliada” do Estado. É importante salientar que, nessa trajetória, Gramsci não elimina os pressupostos da teoria do Estado de Marx, Engels e Lênin, mas a torna mais rica, na medida em que acrescenta a ela novos elementos, novas determinações. No campo da teoria política, esse ponto de inflexão no pensamento gramsciano apresenta-se como uma reflexão ampla e inovadora a respeito do conceito marxista de Estado. São contribuições que

permitem compreender que a concepção de Estado elaborada a partir do marxismo clássico não dava mais conta das transformações ocorridas no século XX (SIMIONATTO, 2011, p. 69).

No contexto do capitalismo contemporâneo, diante das transformações ocorridas no século XX, Gramsci contribui relevantemente com novas interpretações do capitalismo nesse período histórico. Em suma, a teoria apresentada por Gramsci soma-se ao conjunto da teoria marxista ampliando a compreensão da noção de Estado não só como sociedade política, configurada pela força repressiva, mas como junção da sociedade política e da sociedade civil. Sendo assim, a ampliação do Estado proposta por Gramsci é produto da contemporaneidade, onde a mobilização das classes subalternas pode se configurar como ator social a enfrentar a ordem estabelecida num projeto societário que expresse uma nova direção ético-política.

Gramsci passou a trabalhar com categorias analíticas que não mais se reportavam ao uso do poder puro e simples, mas correspondiam ao consenso, à liderança intelectual e moral, à direção, ou melhor, à hegemonia, que deveria seguramente enfrentar uma contra-hegemonia (PEREIRA, 2011, p. 157).

Na época de Gramsci, grandes transformações sociopolíticas e econômicas sucederam-se, exigindo novos direcionamentos. Diante da complexidade nos cenários, sua teoria propõe uma conquista da direção político-ideológica pelas classes subalternas, ou seja, pelo conjunto dos trabalhadores através de um movimento organizado e participativo. Ao preocupar-se com a ampliação do Estado, defendeu que não bastava ocupar o poder, mas que era preciso construir uma nova ordem, uma nova hegemonia ou contra-hegemonia a ser obtida no âmbito da sociedade civil, ou seja, “[...] a oposição das forças emergentes, dominadas, em um processo de luta pelo encaminhamento de uma nova ordem social” (GRAMSCI apud SIMIONATTO, 2011, p. 47).

Nesse sentido, a hegemonia como direção, num processo de criação de uma nova sociedade requer a construção de sujeitos historicamente ativos, imbuídos de uma participação política reportada à construção de consensos. A “[...] formação de uma consciência crítica, assim como a participação ativa são os alicerces de uma ação política que procura conquistar a hegemonia (DURIGUETTO, 2007, p. 63). Sublinha-se a compreensão de consenso, segundo Gramsci, como a busca das classes subalternas do atendimento de suas demandas e aspirações via participação. Portanto, essa possibilidade indicada por Gramsci contempla a organização da classe trabalhadora na construção dos fundamentos de uma nova cultura política engendrada no âmbito do Estado ampliado.

Ainda pelos apontamentos de Duriguetto (2007), entende-se que a concepção de hegemonia contribui para a teoria da democracia. O processo de transição para o socialismo,

indicado por Gramsci, baseia-se num processo progressivo de democratização que se dá pela conquista de espaços políticos e de participação popular crítica e organizada, o que faz concluir que há uma relação orgânica entre democracia e hegemonia. Alinhado a essa perspectiva, Simionatto (2012) indica, a partir da teoria marxista gramsciana, que a sociedade civil como um instrumento de projeto constitui “um espaço de construção do socialismo por um processo progressivo de democratização e de organização da participação popular” (SIMIONATTO, 2012, p. 54).

Ao pressupor uma participação crítica e organizada das classes subalternas, Gramsci propõe a superação de interesses privados no bojo da hegemonia dominante, a conquista de uma condição de consciência universal, viabilizando a emancipação política dos trabalhadores. Emancipação que se conjectura na construção de um novo bloco histórico, permitindo a retomada da sociedade civil como arena da grande política, na capacidade de construir consenso e uma visão de mundo que se legitima por meio de uma proposta transformadora da sociedade através da “luta pela hegemonia e assim à conquista do poder pelas classes subalternas” (SIMIONATTO, 2012, p. 53).

Ainda, como destaca Simionatto (2012, p. 53), esse movimento implica:

[...] criação de alianças estratégicas entre a classe trabalhadora e os movimentos sociais, com vistas a ampliar o horizonte emancipatório, elevando ao máximo de universalidade possível o ponto de vista dos grupos subalternos, cuja síntese é a “vontade coletiva nacional-popular”.

Portanto, essa proposta transformadora da sociedade, oriunda das classes subalternas, requer que se construa junto a elas, a partir da superação da sua fragmentação e desarticulação, uma formação de leitura crítica da realidade. Neste sentido, é necessário partir do entendimento da categoria subalternidade, como indica Simionatto (2009), como “as condições de vida de grupos e camadas de classe em situações de exploração ou destituídos dos meios suficientes para uma vida digna” (SIMIONATTO, 2009, p. 42). Compreende-se, neste aspecto, a fragilidade que envolve as possibilidades de uma participação efetiva ou participação cidadã em torno de uma nova direção sociopolítica num embate de projetos societários distintos frente aos interesses da classe dominante. Como assevera ainda Simionatto (2009):

A superação da condição de subalternidade requer, para Gramsci, a construção de novos modos de pensar, a elaboração de uma concepção de mundo crítica e coerente, necessária para suplantar o senso comum e tornar as classes subalternas capazes de produzir uma contra-hegemonia. Nesse processo, em suma, aprofundar e aperfeiçoar o conhecimento da realidade impõe-se como condição essencial na luta por sua própria transformação, efetivando-se a “crítica real da racionalidade e

historicidade dos modos de pensar” (GRAMSCI, 1999, p. 111 apud SIMIONATTO, 2009, p. 430).

No Brasil, sedimentaram-se, a partir de todo o processo de formação sócio-histórica, condições de exploração expressas no autoritarismo que alijava uma grande parcela da população à situação de marginalização quanto aos direitos de cidadania. Desde a colonização, com os índios que foram destituídos da sua identidade, passando pelo período da escravidão, as mais terríveis estratégias de acumulação de riqueza justificavam-se nas condições de abuso e massacre humano, principalmente dos negros ou trabalhadores oriundos da raça negra. Esses cenários tratam dos elementos que foram forjando a identidade que hoje os segmentos mais vulnerabilizados ainda carregam. São grupos sociais, famílias, o conjunto das classes populares que, apesar da trajetória de conquista de direitos no Brasil com todo o processo de luta em que foi envolvido, ainda carregam as marcas da exclusão que promove a fragmentação desses sujeitos enquanto classe, mediante o controle coercitivo e legitimador do Estado burguês consolidando a expansão capitalista pelas vias da exploração dos segmentos populares.

Ao contextualizar as reflexões aqui alinhadas acerca do debate em torno da relação Estado e sociedade, entende-se que a sociedade civil, como espaço contraditório, a partir das concepções gramscianas, revelou uma realidade sócio-histórica brasileira como uma arena que, por vezes, constitui-se no embate e, em outros contextos, tem sido moldada pela diretriz neoliberal.

2.2 A relação entre Estado e Sociedade Civil no Brasil: da transição democrática aos desafios contemporâneos.

Com base nos pressupostos teóricos apresentados no tocante ao Estado e sua função, compreende-se que, no que tange à relação Estado e sociedade civil, a concepção trabalhada por Gramsci fornece a base conceitual para a análise dessa relação, sob a perspectiva do controle democrático das classes subalternas em todo o processo de formação social da sociedade brasileira fundada numa cultura política estruturada sob os princípios do autoritarismo e clientelismo, expressos, de forma mais contemporânea, no período militar, que se demarca a partir de 1964 até a década de 80.

A história mostra que, na realidade brasileira, a participação expressa nos direitos de cidadania constituiu algo duramente conquistado e que, em determinados contextos históricos, foi inexistente para alguns segmentos sociais, como pobres, escravos e mulheres. Entende-se

que tal contexto está centrado nas condições de exploração estabelecidas nas relações sociais políticas de cada época.

A exploração se deu no Brasil inicialmente no período da colonização, momento em que os índios viveram um contexto de dominação, escravidão e extermínio, por parte dos colonizadores portugueses. Essa situação mudou posteriormente com a vinda dos negros escravos, pelo fato de a população indígena ser insuficiente como mão de obra e ter-se mostrado resistente à dominação imposta. No período colonial, a composição da sociedade era constituída pela igreja, pelos comerciantes, pelos grandes proprietários de terra e os escravos e índios que não possuíam reconhecimento civil nem político (MACHADO, 2012). A partir do século XIX, quando o Brasil se tornou independente de Portugal, ainda na predominância do governo monárquico, não houve grandes mudanças no modo de vida da sociedade. A participação era algo exclusivo da classe privilegiada, composta pelos proprietários de terra, clérigos, militares, dentre outros. A cultura da subalternidade era forte, aprofundada pela escravidão que distanciava desses sujeitos explorados as condições de cidadania. Como refere Carvalho (2002, p. 21),

Escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos. Os escravos não eram cidadãos, não tinham os direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade e, em casos extremos, à própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, equiparando-os a animais.

Não obstante as grandes mudanças na Europa, no Brasil, os fundamentos do modo de produção capitalista tiveram sua ascensão de forma retardada, comparados a todo processo histórico de mudanças das relações sociais advindas da Revolução Industrial e, em consequência, o movimento de classes em torno de luta por um projeto hegemônico. No período de 1910 a 1920, apesar do processo de industrialização, o movimento operário formado pelos imigrantes não expressou uma forte organização, sendo inibido pela repressão dos patrões e do governo. Assim, a participação da maioria da população foi inexpressiva, pois expressava as relações de dominação e autoritarismo vigentes na época. Como destaca Machado (2012, p. 36):

O coronelismo, sistema político dessa época, impedia a participação política, uma vez que também negava direitos civis. Permanecia uma cultura de subalternidade associada a uma cultura de dependência da classe trabalhadora frente ao Estado. Cobia a uma pequena elite dominante, aliada ao clero e aos governos, oriundos de classes privilegiadas, definir os rumos do país de acordo com os seus interesses.

Somando-se a essa cultura de subalternidade, o pensamento liberal, evidenciado pelo desenvolvimento do capitalismo, ocorreu no Brasil, no século XX, em condições bastante

adversas das que existiam na primeira Revolução Industrial, por se estabelecer sob duas condições: a estrutura escravista e colonial da sociedade e o retardamento do desenvolvimento industrial. “O Estado Brasileiro nasce sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática, no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 75).

A transição – claramente não clássica – para o capitalismo no Brasil, então é marcada por uma visão estreita do dinamismo do mercado interno e destina-se a impedir qualquer crescimento a partir de dentro. Prevaleram os interesses do setor agroexportador e o impacto modernizador não teve forças suficientes para engendrar um rumo diferente, já que promovia mudanças com a aristocracia agrária e não contra ela. Qualquer semelhança com os desdobramentos posteriores do capitalismo brasileiro, não é, portanto, mera coincidência (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 77).

Sob essas condições de desenvolvimento retardado, mesmo sob a imposição da economia internacional, que estabelecia diretrizes para o processo de modernização, o Brasil não acompanhou o mesmo tempo histórico de desenvolvimento dos países de capitalismo central. Não ocorreu no Brasil, ainda escravista, a organização da classe trabalhadora em torno das lutas operárias, o que somente se registrou na primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras conquistas para o mundo do trabalho. Constata-se, portanto, que, se por um lado, os direitos sociais representam conquistas da luta de classes, por outro lado, não deixaram também de ser uma determinação da classe dominante em busca de legitimidade.

Na trajetória histórica brasileira, os aspectos singulares da transição democrática que marcou a conquista dos direitos constitucionais pela participação dos segmentos populares requerem a análise do ponto de partida para o processo de democratização, o período ditatorial militar que vigorou de 1964 a 1985 e o que significou para a sociedade brasileira. “Os acontecimentos de 1964 foram um ponto de inflexão na história brasileira. Naquele ano, não houve apenas um golpe no Brasil, mas uma alteração nas formas do Estado e na qualidade do processo sócio-político” (NOGUEIRA, 2004, p. 18). O regime militar-autoritário que permaneceu por 21 anos evidenciou um processo político de controle do aparelho estatal sobre a sociedade asfixiando as possibilidades de organização e mobilização. “A ditadura foi antidemocrática e anticomunista, prendeu, espancou e torturou a torto e a direito, disseminando ódio e pavor, abusou do arbítrio e da repressão” (NOGUEIRA, 2004, p. 18).

No âmbito das políticas sociais no Brasil, a participação da sociedade civil no processo de fiscalização e acompanhamento da aplicação e do uso dos recursos públicos institucionalizou-se somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Resultou

de um longo e intenso processo de protagonismo de vários atores sociais, no qual a sociedade civil constituiu-se como um elemento central na luta pelos interesses coletivos transformados em direito, contribuindo, assim, para o aprofundamento da democracia. Esse movimento democrático participativo expressou a mobilização da sociedade civil em torno de um projeto hegemônico, como se vê nas contribuições gramscianas.

No Estado brasileiro, a conjuntura histórica das décadas de 70, 80 e 90, ao que parece, demarcou os estágios em que se apresenta uma nova relação pautada nos princípios democráticos. Destacou-se, inicialmente, a década de 70, quando, pela participação da sociedade civil, houve um contexto de luta frente aos regimes autoritários vigentes nos países latinos, onde se registrou o fortalecimento dos movimentos populares.

Na resistência à ditadura e no processo de redemocratização, a sociedade organizada exerceu um importante papel, destacando-se alguns segmentos sociais ao desafiar a repressão e criar fatos políticos que repercutiram em todo o país – estudantes, intelectuais, artistas. O movimento operário, inicialmente atuando no interior das fábricas, desloca-se a seguir para os bairros, fortalecendo os movimentos populares e, a partir de 1978, retoma as lutas mais específicas dando lugar ao surgimento de um novo tipo de sindicalismo, autônomo e crítico (TEIXEIRA, 2002, p. 121).

A década de 80 destacou-se pela dinâmica envolta nos movimentos sociais, onde se observou uma intensa atividade da sociedade civil. Neste cenário, despontaram sinais otimistas quanto a possíveis mudanças rumo à constituição de uma cultura política mais participativa e cidadã (TEIXEIRA, 2002). Nas assertivas de Gonh (2011), no Brasil, a participação política constitui um tema presente desde as lutas da colônia, passando pelas lutas contra a escravidão, todavia, foi somente na década de 80 que a sociedade civil organizada participou dos processos de elaboração de estratégias e tomadas de decisão.

No contexto brasileiro, essa relação tem seus momentos demarcados, em síntese, nas seguintes etapas: no final da década de 70, registra-se o ciclo de protestos, mobilização da sociedade civil em torno da busca pela democratização; a década de 80 caracteriza-se pelo momento da transição democrática onde se acentua a participação dos movimentos populares reivindicando posicionamento do Estado frente a estratégias políticas que convergissem para a institucionalização dos direitos de cidadania. No final da década de 80, com a promulgação da Constituição Federal, houve o início dos conselhos, como instâncias criadas para promover a participação efetiva da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Na década de 90, o contexto sociopolítico foi marcado pelos influxos das políticas neoliberais.

O processo de redemocratização do país, vivenciado de forma mais intensa na década de 1980, sob as bases da luta contra o regime autoritário, culminou na promulgação da Constituição Cidadã, a Carta Magna brasileira, que inovou, ao inserir em seu texto o direito à

participação social e, sob bases legais, instituiu o controle social, que assim ganhou visibilidade no âmbito da gestão das políticas públicas. A Constituição de 1988 instaurou uma democracia participativa, fornecendo bases para uma relação mais democrática entre Estado e sociedade civil.

A configuração histórica da relação Estado e sociedade civil, como objeto de transformações políticas, se deu num processo de democratização do país, em curso desde a década de 1970. Mais precisamente, nas décadas de 80 e 90, conforme Dagnino (2002), se expressou num duplo movimento: a revitalização da sociedade e sua democratização, num contexto de implantação em âmbito global do projeto neoliberal nas sociedades latinas.

Esse duplo movimento, segundo a autora, aponta para uma confluência perversa entre um projeto político democratizante participativo e o projeto neoliberal, no Brasil, sob o ajuste neoliberal, dos anos de 1989, com o então presidente Collor, estabelecendo as medidas de redução do Estado e conseqüentemente o encolhimento de suas responsabilidades, transferindo-as para a sociedade civil.

Nessa análise crítica, Dagnino (2004) aponta para uma tensão posta pela convergência entre esses dois projetos políticos. Ao tempo em que se conquistava a implementação dos espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade, como saldo positivo da CF/88, por outro lado, se processava o encolhimento do Estado, num projeto de transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil. Desta feita, esse dilema denota um grande risco para o potencial democratizante expresso pela participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, por constituir-se num instrumento de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, podendo acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico.

Toda essa movimentação democratizante no Brasil, a partir da Constituição Federal, transcorreu nos anos 90 do século XX, como destaca Nogueira (2004), sob o signo da reforma e da inovação. “Durante a década de 1990, o Brasil consolidou e organizou institucionalmente seu compromisso com o regime democrático” (NOGUEIRA, 2004, p. 39). Assentado na perspectiva de um Estado democrático de direito, abriram-se as arestas de forma institucionalizada, para a participação cidadã, compreendida por Teixeira (2002) como aquisição e extensão da cidadania ativa.

No cenário sociopolítico, há que se destacar que, nas sociedades capitalistas modernas, ainda que as lutas tenham um caráter de interesses de classe, no século XX no Brasil, mais precisamente na década de 80 e 90, o movimento popular se tornou mais complexo, envolvendo outras demandas que inexistiam no século XIX. Diversos segmentos da sociedade

passaram a reivindicar direitos destacando-se os negros, indígenas, mulheres, ambientalistas, idosos, crianças e adolescentes.

Era imprescindível, portanto, consolidar instâncias, dotadas de potencial de participação, como espaços legítimos de organização coletiva, capazes de articular as demandas e inscrevê-las nas agendas públicas do Estado, visando à consolidação dos interesses coletivos em detrimento dos particulares. A descentralização político-administrativa instituída no Brasil, a partir da década de 1990, na centralidade da gestão das políticas públicas, adotou canais institucionalizados de participação popular, como os conselhos de direitos, mecanismos de promoção e defesa de direitos, previstas na CF/88.

O signo da reforma, na conjuntura dos anos 90, incorporou ao discurso democratizante quatro ideias: descentralização, participação, cidadania e sociedade civil. Dentro de uma lógica argumentativa baseada na ideia de menos Estado, mais democracia, menos burocracia e mais iniciativas – exigia uma abertura para a sociedade (NOGUEIRA, 2004). As ideias aqui postas conduzem a um redirecionamento do Estado, tornando-se decisiva, nas agendas, a inclusão de novos atores, mais precisamente nos anos 90, quando ocorreu um processo de entronização da sociedade nos projetos de reforma do Estado. No entanto, conforme ressalta Nogueira (2004), a ideia de Estado se perfaz como um espaço de regulação, elaboração e implementação de políticas, abandonando a ideia de campo de lutas de emancipação. A visão de sociedade civil estava condicionada a uma visão limitada de cunho apenas gerencial.

Não se trataria, portanto, de uma organização autônoma voltada para emancipação, a construção de consensos ou a interferência coletiva nos espaços em que se definem as escolhas e as decisões fundamentais, mas de uma organização subalternizada, doméstica, concebida de modo “técnico”. A sociedade civil seria cooperativa, parceira: não um campo de luta ou oposições, mas um espaço de colaboração e de ação construtiva (voluntariada) (NOGUEIRA, 2004, p. 59).

Essa proposta reformista do Estado, onde se privilegia a sociedade civil, está ancorada numa perspectiva de despolitização coletiva, pois não são evidenciadas, nas diretrizes democratizantes, práticas políticas de controle da sociedade civil sobre o Estado, a partir de projetos reivindicatórios visando a efetivação dos direitos preconizados na CF/88. Neste sentido, observou-se, na lógica dos ajustes neoliberais, o deslocamento de funções onde a sociedade civil, induzida por um sentimento cívico, em vez de lutar por emancipação, assumiu responsabilidades que são inerentes ao Estado, como a implementação de políticas públicas que materializam o texto constitucional.

Desta feita, segundo Simões (2013), a transição do Estado social ou Estado do bem-estar social para o Estado democrático de direito, assegurando os direitos civis e políticos,

promoveu a possibilidade de interlocução do Estado com a sociedade a partir de mecanismos de participação social, destacando-se a formação do terceiro setor. “Desta forma, a inserção da atividade de interesse público na sociedade civil tornou-se uma forma específica de manifestação dessa crise e da necessidade de superação do Estado Social, exigindo uma nova formação estatal” (SIMÕES, 2013, p. 307).

No Estado Democrático de Direito, entretanto, promoveram-se reformas administrativas de modo que permitiu o envolvimento dos cidadãos nas tarefas de administração pública, para isso mais descentralizada e com a participação da população na administração local (por exemplo, os conselhos municipais), assim como o incentivo à criação de estruturas comunitárias de assistência e de controle social, e mesmo certa desconcentração do judiciário (incentivo aos juizados especiais, por exemplo). Enquanto no regime militar, a sociedade civil era concebida como a origem de todos os males a serem corrigidos pela intervenção estatal, no Estado democrático passou a ser o lócus de sua regeneração. Assim, enquanto o Estado social se expandira pela produção estatal de bens econômicos e sociais e fortes aparatos burocráticos, o Estado democrático, apesar de se reduzir formalmente, passou a se expandir para dentro da sociedade civil, transferindo-lhe responsabilidades e encargos sociais, por meio de bens simbólicos (ideias e símbolos de participação, solidariedade, comunitarismo, paz e estabilidade) (NOGUEIRA, 2004, p. 59).

O deslocamento da responsabilização do Estado foi apontado por Bravo e Correia (2012), dando, ainda, a compreensão dessa contrarreforma do Estado, sob as orientações do Banco Mundial, firmada na proposta da corresponsabilização da sociedade civil pelos serviços e pela gestão pública por meio da “participação da comunidade”. Constituiu-se na estratégia de parceria com a sociedade civil para esta assumir os custos da crise. E, assim, foi repassada a competência do Estado para com os serviços sociais para as organizações não governamentais (ONGs).

Nesse cenário, evidenciaram-se inúmeras instituições de cunho filantrópico desenvolvendo ações junto aos sujeitos “carentes” sob o viés da caridade e não do direito, contraditoriamente ao previsto na Constituição. Dentre estas, destacaram-se as organizações de caráter religioso que ganharam notoriedade, com estrutura organizacional e discurso de atendimento às mazelas sociais.

Nos últimos lustros do século XX e no início do século XXI, o modelo de nova sociedade ou sociedade civil liberal-democrática “perdeu pertinência nas tarefas de apreensão analítica ou de orientação prática”, passando a se defrontar com as tendências conservadoras e a frenética multiplicação e profissionalização das ONGs, afastadas da perspectiva analítica acima abordada. Verifica-se um “deslocamento discursivo” da luta pela ampliação da cidadania e consolidação da democracia para as parcerias entre o público e o privado (LAVALLE, 199, p.134), e uma concepção de Estado minimizado no enfrentamento da “questão social” (SIMIONATTO, 2012, p. 42).

Neste sentido, a dialética Estado e sociedade civil e, assim, a análise do conceito de sociedade civil, como destaca Nogueira (2004), é um direcionamento essencial para a compreensão do contexto de reforma do Estado nos parâmetros aqui apresentados, no período de redemocratização brasileira. Para o autor, no âmbito do projeto democrático, põe-se efetivamente a sociedade civil inserida num contexto de despolitização e com tendências mais individualistas.

2.3 A participação social em debate: uma aproximação conceitual sob uma análise histórico-cultural

O movimento da sociedade brasileira, rumo à redemocratização do país, é objeto de estudo de uma vasta literatura que se centra na análise das condições que gestaram a Constituição Federal de 1988 – A Carta Magna dos direitos sociais. Na estrutura em que se organiza esse produtivo debate acerca do projeto democrático brasileiro, situam-se as análises sobre os múltiplos conceitos de participação, descritos neste estudo, sob o relato dos diferentes níveis e processos de inclusão da sociedade nos espaços de decisão.

Projeta-se, nessa abordagem conceitual da participação social, uma análise sócio-histórica e cultural com ênfase no período de transição democrática, demarcado pela ascensão de novos movimentos sociais na década de 70 que foram determinantes para a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Esse cenário constituiu historicamente solo propício para a construção de um possível projeto societário da classe subalterna. Entretanto, as condições sócio-históricas revelaram os dilemas para a efetivação de uma participação democrática dirigida à emancipação humana. Os distintos modos de análise e classificação da categoria “participação social no Brasil”, seja com foco no posicionamento da sociedade diante das políticas públicas, seja na postura do Estado em promover canais de inclusão, revelam uma dimensão de entendimento dela mesma no crivo da trajetória de construção dos direitos sociais no Brasil. Melhor dizendo, é no conjunto da luta da sociedade civil por direitos numa disputa com o Estado que se estabelece a aproximação entre a população e o poder público para assegurar a construção de políticas públicas que atendam às reais demandas sociais. No entanto, a partir de uma análise das condições contraditórias em que se estabeleceu essa relação, partiu-se da premissa de que, apesar do inconformismo que predominou no conjunto das lutas sociais, a cultura política caracterizada pelo clientelismo ainda não foi superada.

Na realidade contemporânea associada à conquista democrática, a participação social contextualiza-se no bojo da pressão neoliberal, numa relação dos sujeitos políticos com o Estado, no cerne de uma cultura política do favor e do mando no Brasil. Tal cultura política é contrária à democracia, promovendo ao Estado uma situação de descrédito frente às suas responsabilidades para com o conjunto dos cidadãos.

A cultura política marcada pelo clientelismo, na concepção de Neves (2016), configura-se como o reforço do favor, tão predominante nos cenários políticos brasileiros. É a cultura da dádiva que se estabeleceu nas relações sociais, com traços conservadores, na tradição histórica da sociedade brasileira, se expandindo com o passar do tempo.

Sob o olhar de Neves (2016, p. 27), o clientelismo “é uma forma branda de corrupção que não pode ser entendida ou confundida com práticas naturalizadas de negociação. A corrupção é a forma mais severa do hibridismo entre público e privado na sociedade brasileira”.

Pautada nas relações contraditórias em que se estabeleceu o Estado burguês no Brasil, a participação social traçou um caminho que expressa a conquista da classe trabalhadora. Neste sentido, entende-se que “participação e cidadania são categorias associadas à conquista da classe trabalhadora” (ALVES, 2016, p. 31) e que, a despeito da cultura política predominante no Brasil, na agenda pública brasileira, a sociedade civil protagonizou uma forte luta contra o regime ditatorial, que culminou na abertura de novos espaços de participação popular no Brasil.

Para análise da participação social, é imprescindível o estudo da participação popular no Brasil, considerando a Constituição de 1988 como o marco de um processo de mudança expressiva no sentido de assegurar direitos individuais, coletivos e sociais. Contudo, reconhecendo esse fenômeno como uma conquista alcançada pelos atores sociais, sujeitos no exercício da cidadania social, também é imprescindível destacar elementos marcantes na correlação de forças neste cenário político, dentro de uma cultura autoritária e excludente, marca histórica no nosso país.

Pode-se dizer de início, no entanto, que a participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira, tem sido duramente conquistada por esta mesma sociedade, de um Estado tradicionalmente privatista, que mantém relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados (CARVALHO, 1998, p.1).

O modelo atual de participação, garantido no Brasil, é resultado de longos e profícuos processos de lutas e reivindicações dos movimentos organizados da sociedade. Está assentado num contexto histórico que permeia a dinâmica de reivindicação dos segmentos sociais

organizados coletivamente. É a expressão, dentro do processo democrático, das demandas que, por ora, se organizam e constroem seu espaço.

Segundo Carvalho (1998), a constituição de um espaço público no Brasil é resultado de diversos estágios ou fases no contexto histórico, partindo do entendimento de que a participação popular existe desde que se têm grupos sociais excluídos que se manifestam. Essas fases se deram desde as manifestações de grupos indígenas e negros a lutas abolicionistas, movimento operário, de inspiração anarquista e socialista, juntamente com o movimento camponês e os movimentos urbanos, sendo que as mudanças econômicas e políticas dos anos 70 fizeram emergir novos movimentos sociais.

O contexto de transformações do Estado e da sociedade civil, no Brasil, ao longo dos anos, destacou-se pelo cenário em que se constituíram os canais de participação. Como afirma Gohn (2011), vários pesquisadores trabalham com essa categoria como imperativo nas relações sociais vigentes, como forma de democratizar o Estado e seus aparelhos. Nogueira (2004) acrescenta que o projeto democrático deve prever condições possíveis para que os cidadãos organizados controlem os seus governos e participem deles.

Portanto, a categoria participação requer ser analisada sob as dimensões política e social, dentro de um percurso histórico brasileiro. Com efeito, se faz pertinente situá-la no bojo das relações sociais vigentes, problematizando-a dentro das condições de realização do projeto democrático brasileiro.

Para Teixeira (2002), diferentemente da perspectiva liberal (liberdade negativa), a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, sendo a base social dessa participação a própria sociedade civil, fundada sob as dimensões decisória, simbólica – expressiva e de controle social do poder político. Esta última é especialmente concebida no âmbito da relação Estado e sociedade civil numa perspectiva de cidadania ativa.

Neves (2016) destaca que a participação social apresenta características históricas. Entre os anos de 1970 e 1990, encontrava-se de costas para o Estado autoritário, tornando-se, nos anos de 1990 e 2000, cogestora com o Estado por meio de diferentes arranjos. Diante das necessidades que se impuseram com a promulgação da CF/88, a reestruturação da vida política, ocorrida na década de 90, instaurou um formato de participação popular pelos canais institucionalizados, divergindo daquela impulsionada pelos movimentos sociais, organizada pela luta democrática nos anos 70 e 80. Nesta, o cenário de lutas impunha uma efervescência pelos direitos, enquanto no contexto mais recente se observa um potencial dessa participação sendo obscurecido por sua institucionalidade.

O debate atual sobre a participação social coloca-nos em um paradoxo, porque, se de um lado continuam existindo movimentos organizados por trabalhadores, negros, índios, mulheres, movimento LGBT, movimento dos sem teto, dos sem-terra, etc., de outro lado também existe uma criminalização dessa democracia, chamada por Rancière (2014) como “democracia criminalizada”, em razão da onda neoconservadora e reacionária no mundo e no Brasil. Esta democracia criminalizada levanta uma sociedade pautada em valores antidemocráticos, que também se manifesta e se organiza, lutando por direitos civis e individuais, em uma direção contrária aos movimentos mais progressistas da sociedade civil (NEVES, 2016, p. 25).

O atual conceito de participação criminalizada aponta para um complexo debate em torno da participação popular de hoje, impulsionando todos a refletir sobre em que condições os sujeitos de luta, segmentos que se organizam em torno de estratégias pela efetividade dos direitos, têm sua representação garantida nos canais institucionalizados. Entretanto, apesar dessa complexidade, Nogueira (2004) ressalta que, nos últimos anos, a participação expandiu-se no campo da gestão pública, “tornou-se ao mesmo tempo uma demanda social e uma resposta governamental” (NOGUEIRA, 2004, p. 129). Assim, permeado por essa complexidade, permanece o debate latente acerca da participação popular no Brasil, demarcando destaques aos sujeitos sociais, representados pelos movimentos sociais e pelos canais de participação instituídos.

A participação dos indivíduos em torno da elaboração de estratégias frente às condições políticas postas se dá inicialmente na conjuntura política da década de 70. Segundo Raichelis (1998), os canais de participação neste contexto eram representados por movimentos populares, inseridos num contexto de ditadura e totalmente bloqueados pelo Estado. Como assevera Gohn (2011), na conjuntura política da época, havia um clamor por participação, caracterizada por lutas, mobilização em torno da democratização da sociedade e estava associada à organização política dos trabalhadores.

O ciclo de mobilização, característico do final da década de 70, se estendeu ao início da década de 80, marcado por participação de indivíduos, através de movimentos populares nos processos de elaboração de estratégias e tomada de decisões (GOHN, 2011). Constituiu um período marcado pelo processo de luta em torno dos direitos sociais, onde se destacavam, no cenário político, os movimentos populares, associados às comunidades eclesiais de base, oposições sindicais e algumas categorias de base.

[...] A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante, eram os agentes e os atores básicos da participação popular. Foi um período de luta nacional pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares.

Buscava-se o direito de eleger representantes para cargos públicos, o direito de se manifestar e de se organizar livremente. Tratava-se de mudar as regras do controle social e de alterar as formas de fazer Política no país [...] (GOHN, 2011, p. 52).

Para Raichelis (1998), na década de 80, com a transição democrática, começou a se destacar a participação institucional, sobretudo a partir das eleições estaduais de 1982, que inauguraram as várias experiências dos conselhos organizados nesse período. Os conselhos nascidos nesse período apresentavam as primeiras experiências de conselhos de gestão pública, que iam desde os conselhos comunitários aos de escola. E esta ampla gama de experiências funcionava paralelamente aos conselhos populares dos movimentos sociais, provocando grande confusão toda vez que as formas de participação e de representação se cruzavam (GOHN, 2011).

Ao reafirmar instrumentos importantes para a democratização do Estado, a Constituição Federal de 1988 representou um marco nas novas formas de participação, instituindo, em seu texto, a participação social. Segundo Neves (2012), a CF/88 representou esse marco no sentido de introduzir, na história brasileira, a ideia de democracia participativa. No entanto, apesar de constituir um avanço para a democracia, para Gohn (2011) o termo participação foi perdendo a força como categoria explicativa nos processos sociopolíticos. Acrescenta Raichelis (1988) que o termo institucionalização da participação vincula-se ao contexto sociopolítico moldado pelas alterações peculiares dos primeiros anos da década de 90.

Novo cenário econômico, político e cultural é desenhado e novos parâmetros para a ação coletiva passam a ser propostos. A multiplicação de atores e espaços de aglutinação de interesses é aspecto típico do período, circunscrito pelas transformações do Estado, que já recebe mais intensamente os influxos do ideário neoliberal (RAICHELIS, 1998, p. 270).

Com efeito, na década de 90, quando se iniciou a implementação do projeto neoliberal, essas experiências participativas ganharam notoriedade. No entanto, no bojo de ampliação das experiências de gestão democrática, a participação deixou de ser um confronto ao Estado e passou a se delinear numa proposta de “participação negociada na disputa entre projetos distintos, em processo de cogestão entre o Estado e a sociedade, nesses novos espaços públicos” (NEVES; SANTOS, 2012, p. 422).

De um lado, o redirecionamento, a despolitização e a desmobilização da ação foram a marca do projeto neoliberal, enquanto, de outro, assistiu-se a um boom de experiências de gestão democrática e participativa. Nesse cenário em que a Constituição é promulgada, são feitas alterações importantes nos marcos da construção de um Estado de direito e de um processo democrático, no qual municípios foram criados e novos instrumentos de gestão, como os conselhos gestores se multiplicam (NEVES ; SANTOS, 2012, p. 422).

Ressalte-se que, na história brasileira, a década de 90 apresentou uma grande atuação dos movimentos sociais, em busca de espaços alternativos de participação. Mas, como assevera Nogueira (2004), essa participação se dirigia muito mais para a direção das políticas do que para a oposição política, se concentrando na defesa de valores e direitos em escala mundial. Isto representava mais consenso racional, menos democracia política e mais deliberação democrática. Era o Estado brasileiro, no seu processo de reforma, num discurso alternativo concebendo a contribuição da sociedade civil para a gestão e implementação de políticas.

Nessa conjuntura política, mais precisamente no governo de Fernando Henrique Cardoso, o governo relacionava-se de forma diferente com os movimentos sociais. Com os de caráter reivindicatório, a relação era tensa e conflituosa, enquanto com os de caráter assistencial e filantrópico, a relação era de parceria, onde o Estado assumiu um formato de implementador das políticas sociais através das ONGs e organizações sem fins lucrativos (PONTES, 2013). Observou-se, nessa conjuntura, uma participação popular condicionada à atuação frente às desigualdades sociais, onde a sociedade civil organizada, a partir de acordo com o governo, assumiu suas responsabilidades, o que desmobilizava as possibilidades de organização frente à luta pela efetivação dos direitos sociais.

Sob o olhar de Mestriner (2007, p. 274):

O governo faz, assim, da sociedade civil sua “parceira” na realização de benefícios e serviços sociais que ele reduz no âmbito estatal. Na realidade, obedece ao princípio de subsidiariedade que orientou tradicionalmente o Estado no trato social, usando o mesmo método, com um rótulo novo.

A dinâmica reformista, na década de 90, sob a ótica neoliberal, direcionou a implementação das políticas sociais, retraindo o Estado da sua responsabilização com a questão social e transferindo tal responsabilidade à sociedade civil organizada. Seria então a chamada esfera pública estatal, o terceiro setor, que atua como a possibilidade de ampliação da participação da sociedade civil como uma descentralização da ação estatal para dar resposta a questões centrais de enfrentamento da crise, incorporando a ideia de desenvolvimento de justiça social à noção de solidariedade. Para Nogueira (2004), a noção de solidariedade, voluntarismo, pode produzir efeitos positivos no tocante aos problemas sociais que se avolumam, sendo, portanto, uma via capaz de mobilizar a sociedade em torno de questões importantes a serem enfrentadas, porém deve tramitar numa proposta que não venha dirimir a responsabilidade estatal por meio das políticas sociais.

No Brasil, há culturalmente um forte apelo ao voluntarismo que perpassa pela dimensão religiosa, onde grupos dos mais diversos credos se organizam em torno na ideia de dar resposta a questões sociais que são urgentes, sendo isso salutar, mas incorrendo no risco de transmutar a responsabilidade do Estado para o campo da sociedade civil. Na relação Estado e sociedade civil, entendemos que ambos podem e devem atuar frente as mazelas e expressões da questão social que se agravam cada mais em nossa nação, desde que cada um na dimensão que lhe compete.

Na ótica de Alves (2016), a participação da sociedade civil como terceiro setor é a transmutação da responsabilidade do Estado com as políticas sociais para a sociedade civil.

Assim, o que se caracterizaria como participação nos destinos das políticas públicas é transmutado, no contexto neoliberal, em um chamamento pela cooperação do chamado terceiro setor, que assumiria a missão de ajudar ou até mesmo de substituir o Estado diante das questões sociais, uma vez que este é visto como incapaz de executar as tarefas que lhe são destinadas institucionalmente (ALVES, 2016, p.46).

Dentro dessa perspectiva de reforma do Estado, é evidente, nesse discurso alternativo, o reconhecimento da participação da sociedade civil, mas convergindo para a organização de espaços de cooperação e não de embates políticos.

[...] Não se trataria, portanto, de uma organização autônoma voltada para a emancipação, construção de consensos e hegemônias ou a interferência coletiva nos espaços em que se definem as escolhas e as decisões fundamentais, mas de uma organização subalternizada, domesticada, concebida de modo “técnico”. A sociedade civil seria cooperativa, parceira; não um campo de lutas ou oposições, mas um espaço de colaboração e de ação construtiva (NOGUEIRA, 2004, p. 59).

Coadunam-se a esta análise de reforma do Estado as transformações sociais ocorridas na década de 90 pela grande e forte pressão neoliberal que engendrou ajustes e medidas para a superação da crise econômica, mas que, de fato, não retomou a crescimento e, sim, colocou em curso uma linha crescente de desemprego e precarização do trabalho. Tal cenário repercutiu acentuadamente na vida dos trabalhadores, desqualificando-os no plano cívico e político (ALENCAR, 2010).

O quadro de aprofundamento da desigualdade social, oriundo das estratégias neoliberais, promoveu a fragmentação dos sujeitos sociais no tocante à luta de classes. A cidadania social, compreendida neste estudo como o elemento estruturante de uma participação social ou participação cidadã e tendo o “valor do trabalho, como o principal meio de integração social, ou seja, como fundamento [...]” (ALENCAR, 2010, p. 75), tornou-se contraditória, considerando que a sociedade capitalista é incapaz de promover a inserção social dos sujeitos sociais pela via do trabalho, condicionando-os a um quadro de

empobrecimento e exclusão e inviabilizando as possibilidades de organização e mobilização da classe trabalhadora.

Nessa perspectiva, conforme Simionatto (2012), nas últimas décadas, a concepção de sociedade civil está fundada no ideário da responsabilidade social dos indivíduos, impulsionada pelo Estado, na congruência do Estado democrático de direito, mas com vistas a uma participação nos limites da sociedade burguesa. Dentro de um nível limitado pela burguesia, a sociedade civil, imbuída do ideário de participação popular, representava, nessa correlação de forças, não a parte que exerce o poder na construção dos direitos societários, mas a parte que reivindica e permanece nos limites do consenso.

Consoante as reflexões aqui postas, considera-se a categoria participação envolta em uma profunda complexidade, a partir da perspectiva brasileira, caracterizada por uma cultura política dominante, onde predominam três projetos: o neoliberal, o autoritário e o democrático-participativo, como destaca Neves (2016). Na sociedade brasileira, esses três projetos se põem em disputa no cenário sociopolítico.

Para Alves (2016), o autoritário se expressa numa cultura política⁵ baseada no mandonismo, que termina por cercear qualquer tipo de interferência cidadã nas instituições mais comuns da vida em sociedade, como a escola. O projeto democrático-participativo inclui a luta por igualdade social e o projeto neoliberal inibe a participação democrática, fomentando o discurso de redução do Estado, “visando redirecionar cada vez mais o fundo público para ações destinadas a mitigar os prejuízos causados pela crise do modelo de acumulação capitalista” (ALVES, 2016, p. 46).

Destaca-se que, no modelo de acumulação capitalista, muitos brasileiros são alijados das condições materiais propícias à participação social por se situarem à margem do mercado de trabalho e, assim, não vislumbram condições para uma luta de classes frente à dominação do capital. O trabalho não aglutina mais a maioria dos cidadãos, perpetuando condições para a desmobilização da classe subalterna na luta por direitos. Para essas reflexões, Alencar (2010, p. 76) contribui, apontando que:

Se o trabalho pode estruturar identidades, ser reconhecido como espaço de reconhecimento social, a sua ausência ou inserção precarizada pode ser fonte de degradação social. Decerto, as condições do mercado de trabalho no Brasil, marcado, tradicionalmente, por discriminações e segmentações, obstruem as

⁵ Tratada pela referida autora como um complexo processo de formação da sociedade brasileira. “Uma lógica excludente reproduzida pelas elites, de proibição da fala, tem afastado a população dos processos decisórios. São mitos e discursos fundadores construídos e eternizados na cultura brasileira” (ALVES, 2016, p. 126) e que vêm de encontro à cultura democrática desafiando a participação dos usuários.

possibilidades de homens, mulheres e jovens encontrarem um lugar de pertencimento, de se situarem no mundo como cidadãos.

A concepção de participação, no Estado brasileiro, vislumbra-se dentro das condições postas para existência do regime democrático, porém imbricada numa cultura política, vinculada ao projeto político vigente no país. Entrementes, advinda de conquistas, se perfaz no contexto do neoliberalismo. Nos apontamentos de Alves (2016, p.32), nessa dimensão política, há um “movimento de definir e cooptar o conceito de participação para redefini-lo como recurso da sociedade capitalista ante a ineficiência estatal”.

Neste sentido, Neves (2012) faz uma abordagem destacando que mais relevante não é o conceito de controle social nem se este é social ou democrático, mas sim refletir acerca da capacidade da sociedade civil de influenciar a política.

Os sujeitos coletivos devem ser resgatados a partir da ruptura com práticas que perpetuam: o autoritarismo, o controle, as trocas, o clientelismo, o populismo e o favoritismo. Neste aspecto, devemos abolir a ideia de “controle” pela de hegemonia, pela capacidade da sociedade civil em dar a direção político-ideológica; a capacidade da sociedade em ampliar as decisões do Estado e realmente transformá-lo, quiçá, aboli-lo (NEVES, 2012, p. 112).

A cultura política brasileira pós CF/88 impõe o desafio de se construir uma nova prática que rompa com as práticas clientelistas predominantes desde os primórdios da sociedade brasileira. A sociedade civil, conformada pelo texto constitucional e impulsionada pelo contexto de reforma do Estado (NOGUEIRA, 2004, p. 59), é introduzida na lógica da gestão e implementação de políticas sociais.

No cenário sociopolítico, destaca-se um movimento que envolve atores sociais participando de espaços democráticos, numa interlocução com o poder público. Entre eles, estão os conselhos gestores, de caráter deliberativo e de composição paritária, e as conferências, como espaços amplos de discussão e avaliação das políticas públicas com destaque, neste trabalho, para a Política de Assistência Social.

Esses espaços de participação da sociedade civil na gestão se apresentam como um elemento intrinsecamente relevante no processo de construção de bases mais sólidas que convergem para a consolidação do sistema. Conforme assevera Viana (2013), numa cogestão fundada em lei, privilegiam-se dois princípios: o democrático e o participativo. “Assim, o direito de participar ativamente das decisões administrativas do país é corolário de uma vivência democrática” (VIANA, 2013).

Como afirma Neves (2016), a classe trabalhadora, ao tempo em que trava lutas contra o sistema excludente, traça estratégias para garantir a consolidação de espaços participativos,

legalmente formalizados. A sociedade civil demarca, no cenário político brasileiro, espaços possíveis de expressar suas demandas por meio do acompanhamento das políticas públicas.

O aprofundamento da prática conselheira aponta para a construção de uma nova cultura democrática e para a difusão de uma cultura de direitos, resgatando a noção de esfera pública, na qual o fortalecimento da sociedade civil é fundamental (PAZ, 2006, p. 121).

Esses espaços institucionais de participação, criados a partir da CF/88 materializam uma nova institucionalidade participativa a partir dos conselhos gestores, conferências, audiências públicas, fóruns. Diversos atores e setores da sociedade civil são convocados a participar desses espaços e assim são imbuídos da responsabilidade de debater, formular e acompanhar a questão pública, a partir de um sistema de cogestão instituído na base legal das políticas públicas brasileiras. O nascimento e promoção desses espaços de participação democrática estão inseridos num contexto político resultante de lutas em defesa de um ideário de conquista de direitos.

Para Campos (2009), no cerne do processo de democratização iniciado nos anos 70, está a Assistência Social.

A Política de Assistência Social em vigência no Brasil é produto do processo de redemocratização, nascido no final da década de 1970 e alargado na década seguinte, cuja culminância foi a aprovação da Constituição Federal, consignadora de compromissos sociais e políticos inéditos em nosso país (CAMPOS, 2009, p. 2).

Nogueira (2004) aponta que toda relação se orienta por algum tipo de poder, mesmo que imediatamente não seja político. Para o autor, quem participa almeja afirmar-se diante de alguém e, para tanto, se vale de recursos políticos, técnicos, financeiros ou intelectuais. Ele ainda destaca que, no Estado democrático, fundado numa sociedade capitalista, no mundo moderno de classes, visualizam-se quatro grandes modalidades de participação, a saber:

- **Participação assistencialista:** encontrável em todas as épocas, de natureza filantrópica ou solidária. Como exemplo: práticas de auxílio mútuo ou mutirão (NOGUEIRA, 2004, p. 130).
- **Participação corporativa:** está dedicada à defesa de interesses de grupos sociais ou de profissionais. É uma modalidade de caráter universal que se encontra na origem do sindicato moderno (NOGUEIRA, 2004, p. 131).
- **Participação eleitoral:** “não visa apenas a interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a coletividade. Já não há nela, portanto, uma consciência mais clara do poder político e das possibilidades de direcioná-lo e reorganizá-lo”. É típica do

contratualismo liberal, tendo assim seus limites. “Por mais que os rumos políticos de um país democrático resultem do voto, tal ‘método de combinar preferências’ termina por limitar o envolvimento do cidadão” (NOGUEIRA, 2004, p. 132).

- **Participação política:** Não colide, nem rejeita as demais, mas supera a eleitoral e a corporativa. Realiza-se com vistas à organização da vida social em seu conjunto. “Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado” (NOGUEIRA, 2004, p. 133). Na participação política, os protagonistas centrais são os cidadãos, organizados em torno da defesa da cidadania e dos direitos humanos.

Teixeira (2002), ao apresentar referências importantes no cenário de debate acerca da participação, destaca diferenças entre dois tipos específicos de participação. A participação política e a participação cidadã. Suas reflexões se inserem dentro do quadro de crise do Estado moderno que não consegue dar resposta às demandas da sociedade. Esse Estado capitalista, de classes, promove um cenário de empobrecimento e carências da maioria dos cidadãos, aglutinando ações de caráter coletivo, onde se destacam atores sociais e políticos que se organizam em torno da reivindicação de direitos. Esse contexto, segundo Teixeira (2002), se dá nos anos 70/80, nos países europeus e latino-americanos.

A concepção de participação orientada por algum tipo de poder, conforme assevera Nogueira (2004), encontra anuência nos apontamentos de Teixeira (2002). Para este, ao se delimitar o conceito de participação, é fundamental considerar o poder político. Neste sentido, assevera que a participação política é “impregnada de conteúdo ideológico e utilizada de várias maneiras, tanto contestando e legitimando a dominação mediante estratégias de manipulação, como negando-lhe qualquer papel de institucionalidade” (TEIXEIRA, 2002, p. 25).

No entanto, observa-se que Teixeira considera participação política desde o comparecimento a reuniões, comícios, até a vinculação partidária ou a associações ou agremiações. Ao pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes, ressalta que “A participação significa ‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’, de um ato ou processo de uma atividade pública, de ações coletivas” (TEIXEIRA, 2002, p. 27).

Entender a participação como processo significa perceber a interação contínua entre os diversos atores que são “partes”, o Estado, outras instituições políticas e a própria sociedade. Essas relações complexas e contraditórias exigem determinadas condições, que não dizem respeito apenas ao Estado, como afirma Borja (1988), mas

vinculam-se aos demais atores e a aspectos estruturais e de cultura política que podem favorecer ou dificultar a participação. Este autor destaca que a participação é antes um problema do Estado e de seu governo que da sociedade (TEIXEIRA, 2002, p. 28).

Destarte, compreende-se, pelas reflexões aqui delineadas, que a participação está condicionada a uma cultura política, onde o Estado será seu promotor e, considerando ser este Estado capitalista sob a égide da dominação, infere-se que a participação está sob o crivo da regulação estatal, dependendo, assim, de institucionalização, o que lhe confere um caráter de permanência e regularidade.

Alves (2016) destaca que, frente a essa cultura política dominante, o ambiente no qual se insere a participação, urge se apostar no projeto democrático-participativo, locado no cenário de disputa com os projetos autoritário e neoliberal. Para a autora, o caminho apontado é o da radicalização da democracia por meio da participação efetiva, que seja capaz de superar as concepções atreladas à mera consulta popular ou à instrumentalização de propostas com fins estranhos ao bem público (ALVES, 2016, p. 46). Tal projeto inclui os movimentos envolvidos e comprometidos com a reinvidicação e construção da igualdade social.

Nessa direção, o projeto democrático-participativo enfrenta as resistências do projeto autoritário, fruto da historicamente enraizada vocação, despótica das instituições públicas brasileiras. E, ainda de outro lado, da disputa entre o projeto democrático-participativo com outro projeto, o neoliberal que se alia ao autoritário no que lhe convém, como a tomada de decisões pouco democráticas a respeito de aplicações das mais significativas parcelas do orçamento público, por exemplo. O projeto neoliberal inibe a participação democrática na medida em que, enquanto esta procura envolver cada vez mais o Estado em ações de garantia dos direitos sociais, o neoliberalismo advoga justamente o contrário, instigando a redução do Estado, visando redirecionar cada vez mais o fundo público para ações destinadas a mitigar os prejuízos causados pela crise ao modelo de acumulação capitalista (ALVES, 2016, p. 46).

A reconstrução do Estado, conforme Dagnino (2004), no contexto provocado na década de 70 pelo declínio da atividade econômica e o endividamento público, trouxe uma imposição de reformas ao Estado de bem-estar social, de redução de despesas e constituiu-se também como avanço da estratégia neoliberal, determinando uma profunda inflexão política no Brasil e na economia. Contudo, destaca-se, nos apontamentos de Raichelis (2011), que essas reformas, com vistas à reconstrução do Estado e da economia implicaram a criação de mecanismos participatórios.

Para Nogueira (2004, p. 240), “globalização capitalista e democracia cruzam-se hoje de muitas maneiras, assumindo formas e efeitos muitas vezes díspares. A nossa é uma época que nos desafia e que exige respostas políticas ousadas, gestos generosos e reflexões teóricas inovadoras”.

Os mecanismos participatórios criados no contexto das reformas do Estado incitaram a produção de algumas concepções acerca da participação. A concepção de participação incorpora algo mais no entendimento de Teixeira (2002), quando utiliza o conceito de participação cidadã, como sendo capaz de articular outros canais e mecanismos que se legitimam pelo processo social, não sendo reduzida aos elementos institucionais. Tal participação tem o potencial de se utilizar dos mecanismos instituídos para fomentar outras possibilidades de protagonismo dos atores sociais e, desta forma, ampliar as perspectivas de luta, num estado democrático que se estabelece numa sociedade capitalista/globalizada.

A participação cidadã, segundo o referido autor, não se confunde com a expressão participação popular, pois se configura de forma mais geral com sua relação com o Estado. Os seus objetivos são mais amplos e, mesmo se dando no processo pela participação em grupos, associações ou movimentos, configura-se como algo mais abrangente. “Se sustenta na sociedade civil e não se reduz aos mecanismos institucionais nem busca o exercício do poder” (TEIXEIRA, 2002, p. 31).

Ao referir a “participação cidadã” tenta-se, portanto, contemplar dois elementos contraditórios presentes na atual dinâmica política. Primeiro, o “fazer ou tomar parte”, no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam se situar no campo do “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento “cidadania”, no sentido “cívico”, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. A dimensão cívica articula-se à ideia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive relativamente àqueles que, pelas condições econômico-sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do “direito a ter direitos” (TEIXEIRA, 2002, p. 32).

Portanto, conforme Teixeira (2002, p. 41), “a base social para o exercício da participação cidadã é a sociedade civil”, entendida por ele, com base no pensamento de Gramsci, como constituída por organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias sobre as quais as classes buscam exercer a hegemonia. Expressa-se como um relevante mecanismo para se entender a emergência de novos atores na cena política, sendo os espaços públicos elementos fundamentais para as mais variadas dimensões da participação a serem realizadas.

Compreende-se aqui que a efetivação dos direitos depende da própria sociedade civil e dos espaços públicos exercidos por ela. A ação dos cidadãos é imprescindível para os direitos saírem da condição de abstração para a de concretização. “Os catálogos dos direitos constituem a estrutura básica para permitir o funcionamento de uma sociedade civil autônoma e participativa” (TEIXEIRA, 2002, p. 45).

Ao se tratar do ponto de vista da participação cidadã, destacam-se as assertivas de Dagnino (2004) sobre cidadania ampliada ou nova cidadania, formuladas mais precisamente nas décadas de 70 e 80 no Brasil, quando da reivindicação de movimentos sociais em torno da necessidade de acesso a serviços públicos que atendessem a demandas por condições melhores de vida.

A referida autora aponta alguns elementos constitutivos dessa concepção de cidadania que apresentam relevância para este estudo. São eles:

- **Primeiro elemento:** refere-se à noção de direitos, assumindo uma redefinição que parte da concepção de um direito a ter direitos. Transcende as provisões legais, incluindo construção de novos direitos.
- **Segundo elemento:** não está vinculada a uma estratégia das classes dominantes e do Estado de incorporação política gradual dos setores excluídos. Requer a constituição de sujeitos sociais ativos.
- **Terceiro elemento:** transcende uma referência central no conceito liberal, o qual se limita à inclusão no sistema político já instituído. “o reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relação de poder” (DAGNINO, 2004, p. 104).

Esse projeto significa uma reforma moral e intelectual: um processo de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações sociais, que implicam, obviamente, a constituição de cidadania como sujeitos sociais ativos. Mas para a sociedade em seu conjunto, requer também aprender a viver em termos diferentes com esses cidadãos emergentes que se recusam a permanecer nos lugares definidos social e culturalmente para eles. Esse é um dos pontos em que o radicalismo da cidadania como política cultural parece bastante claro (DAGNINO, 2004, p. 105).

Essa concepção de cidadania foi fundamental para todo o movimento que se deu em torno da constituição cidadã, pois representou um processo que resultou no atendimento de demandas sociais advindas dos cidadãos e estabeleceu prerrogativas instituídas no texto constitucional. Foi a partir da disseminação dessa capacidade participativa que se construiu o catálogo de direitos hoje inserido no dispositivo legal.

Nessa direção, conforme Raichelis (2006), a participação nos espaços públicos é um fator promotor do alargamento dos direitos sociais. É no cenário político participativo que sujeitos sociais inserem-se como atores políticos, legitimamente representados e expressando demandas para o Estado que revela suas necessidades básicas e urgentes. Isto se configura

como a luta pela emancipação e por um projeto político que denuncia as condições de desigualdades sociais a que está submetida a maioria dos brasileiros.

Nesse contexto de lutas travadas, desde os embates em torno dos direitos civis e políticos, a participação ativa traz em si um forte conteúdo ideológico, possibilitando diferentes concepções e manifestações na vida prática, as quais trazem consigo seus respectivos projetos societários.

No entanto, admitindo-se essa perspectiva de participação ativa, a organização coletiva deve ser da classe trabalhadora e não limitada a uma luta fragmentada, orientada ou organizada sob o viés dos segmentos sociais que travam suas lutas específicas. Para Alves (2016, p. 44) “a participação é um dos caminhos pelo qual a cidadania força a democratização dos processos sociais”.

Os fenômenos da fragmentação e da desarticulação das lutas de classes, potencializados mais precisamente a partir da década de 1970, se deram com as mudanças no processo de reprodução do capital materializadas por consequente dispensa da força de trabalho, inibindo assim as formas mais eficazes de organização coletiva da classe trabalhadora, ampliando a perspectiva individual do trabalhador de manter seus direitos. Tal quadro ensejou, como salienta Duriguetto (1997), uma ampliação de outras formas organizativas, uma expansão dos movimentos “culturalistas” (ecológicos, gays, comunitários etc) que se organizam em torno de demandas específicas e pontuais que se desarticulam do ideário de luta de classes, tendo assim sua “dimensão política reduzida aos limites de seus horizontes imediatos de interesses que retira delas a perspectiva da realidade econômica, social e política” (DURIGUETO, 2007, p. 86).

Diante da projeção neoliberal que engessa as possibilidades de ampliação e fortalecimento da luta de classes em torno de um projeto hegemônico, os movimentos sociais, sob a perspectiva de um projeto societário de participação cidadã, encontram entraves para se concretizar.

No campo da reprodução, a defesa do neoliberalismo, como ideário econômico e político, expresso no princípio da autonomia do mercado e da redução da regulação estatal na dinâmica da vida social também vem provocando um debilitamento e uma fragmentação da consciência e da ação coletiva dos movimentos sociais das classes subalternas, que vinha comportando alternativas à ordem do capital (DURIGUETTO, 2007, p. 87).

Vale lembrar que foi na perspectiva de uma democracia participativa que se constituíram as bases de institucionalização dos conselhos paritários. Como assevera Conceição (2016, p. 129),

A cidadania expressa a qualidade social da democracia e vai além da simples delegação de poderes; é antes de tudo, o reconhecimento da identidade do outro, e pode expressar-se por meio da democracia participativa, com a constituição de conselhos paritários, que se apresentam como novo espaço de exercício político.

Destaca-se que os conselhos gestores vieram configurar-se como um lócus de atuação dos diversos atores sociais num processo democrático de decisão em torno das políticas públicas. Contudo, apesar dos avanços, o presente estudo acerca da participação do usuário do SUAS no CMAS/TE faz atentar para as formas de reprodução da subalternidade desses sujeitos sociais, expressão da formação sócio-histórica brasileira que influencia nas possibilidades de atuação no exercício do controle social, ainda permeado por desafios e limites.

3 O CONTROLE SOCIAL NO BRASIL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES

A institucionalização dos conselhos gestores no Brasil, sob a perspectiva do exercício do controle social, concretizou-se no texto constitucional, expressando um grande avanço para a gestão das políticas públicas brasileiras. A institucionalização dos conselhos como mecanismos de participação oportuniza a atuação da sociedade civil na gestão pública, ampliando as possibilidades do exercício do controle e fiscalização das ações do Estado na busca de que se assegure o acesso aos bens e serviços. “Esses espaços públicos participativos vieram expressar a possibilidade de ampliação da participação popular na construção de uma nova cultura política participativa” (NEVES, 2012, p. 114).

No tocante ao controle social, Machado (2012) aponta que o controle público da sociedade civil sobre o Estado se dá de forma efetiva, pelos controles institucional e social através de instrumentos que se estruturam no âmbito do aparato estatal e organizacional da sociedade. Destacam-se, no âmbito do controle institucional, o Tribunal de Contas e ouvidorias. Enquanto o primeiro constitui um mecanismo de fiscalização da legalidade, o segundo é um canal que institui uma aproximação do cidadão junto aos órgãos públicos, indicando suas sugestões sobre o leque de serviços disponibilizados. Esses canais de participação configuram-se como elementos promotores do aprimoramento da gestão pública por se estruturarem no intuito de garantir uma administração coerente com os preceitos constitucionais.

Ressalte-se que outros órgãos do poder público também atuam, como o Ministério Público, instituído pela CF/88 (1998, art. 127), uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. De modo geral, o “Ministério Público tem como finalidade receber e investigar denúncias referentes à má utilização de recursos e procedimentos que vão na contra mão da garantia de direitos” (MACHADO, 2012, p. 64). No âmbito dos direitos socioassistenciais, implementados no Brasil, no conjunto da Seguridade Social brasileira, o Ministério Público representa um mecanismo de defesa de direitos muito relevante para a sociedade brasileira e um espaço para o cidadão sentir-se representado na busca pelo cumprimento legal do catálogo dos direitos constitucionais.

No que diz respeito ao controle social nas políticas sociais, segundo Raichelis (2006), é notável destacar que os conselhos, conforme a Constituição Federal de 1988, assumem relevantes atribuições para o aprimoramento da gestão:

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos (RAICHELIS, 2006, p. 11).

No entanto, apesar dos avanços contidos na Constituição Federal de 1988, no que tange à institucionalização dos conselhos, há uma complexa estrutura de contradições que envolve a participação no bojo das relações entre sociedade civil e poder público no âmbito dos espaços conselhistas.

Apesar das lutas da sociedade civil por espaços alternativos de participação e pelo instituído pela Carta Magna, ressalta-se que a política pública de Assistência Social foi tratada, ao longo do processo de construção, na lógica do não reconhecimento do direito pelos gestores públicos e, assim, do não reconhecimento das demandas coletivas, configurando um óbice ao exercício do controle social nos espaços de participação democrática. Como asseveram Ferraz, Rabelo e Herkenhoff (2010), o histórico brasileiro revela marcas que dificultam as práticas conselhistas.

Contudo, a história brasileira é marcada por longos períodos de colonialismo, escravismo, ditadura e populismo. A assistência social, em particular, conformou-se como moeda de troca ou benesse, deixando marcas das relações de subalternidade no conjunto da população usuária. Isso dificulta a efetiva realização dos processos participativos necessários à realização de práticas conselhistas. Para além do âmbito dos conselhos, essa situação pode ser constatada noutros espaços previstos para o exercício de controle social, como fóruns, conferências e audiências públicas. Por essas razões, é fundamental investir na mobilização e capacitação do público usuário, para que ocupe esses espaços, desafio destacado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e reiterado como preocupação central da Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2009 (FERRAZ; RABELO; HERKENHOFF, 2010, p. 126).

Na perspectiva de compreensão da participação da sociedade civil nos espaços democráticos da realidade brasileira, são relevantes as questões acerca da atuação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, mais especificamente o de Assistência Social. O não reconhecimento da Assistência Social como política pública com competência de atender as demandas coletivas, a partir da primazia do Estado na execução, constitui um significativo desafio para a gestão participativa que emerge do ideário de responder, a partir do surgimento de novos atores sociais no cenário político, às demandas das políticas sociais por conta do agravamento das questões sociais. Faz-se necessário, num contexto democrático, fortalecer os ânimos militantes em torno dessa questão.

3.1 Concepções e contradições acerca do Controle Social: problematizando o controle social

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou-se, no Brasil, um amplo estudo acerca da categoria controle social. Inúmeras publicações, resultados de pesquisas, referenciam essa temática, promovendo a análise das possibilidades da gestão participativa nas políticas públicas, conquistada no texto constitucional. A Carta Magna trouxe uma relevante e promissora inovação ao colocar em cena o paradigma da democracia participativa e o estímulo à maior participação da sociedade ao criar mecanismos de controle social. Inovou, também, ao estabelecer a descentralização político-administrativa alterando assim as normas e regras centralizadoras e distribuindo, de forma mais adequada, as competências entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, conforme seu artigo 1º (BRASIL, 2006).

A Carta Magna dispõe, em seu texto, de vários mecanismos de participação do cidadão na gestão pública. Dentre eles, destacam-se: o Artigo 204, que fala sobre a participação da população, por meio de organizações na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis de governo; e o Artigo 227, § 7º que trata da participação de organizações representativas na formulação e controle das ações de assistência social, nos âmbitos federal, estadual e municipal. A Lei Orgânica da Assistência Social nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.453, de junho de 2011, que regulamenta o Sistema Único de Assistência Social, detalhou o funcionamento do sistema e descentralizou a gestão com a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão da política pública de Assistência Social.

Consoante a institucionalização da participação na Carta Constitucional, que define “a gestão descentralizada e participativa, desencadeando a criação de espaços e fóruns específicos de controle social, inclusive da política de assistência social” (FERRAZ; RABELO; HERKENHOFF, 2000, p. 130), a inserção da participação da sociedade civil nos espaços democráticos levantou significativas questões no tocante à atuação dos conselhos gestores de políticas públicas, mais especificamente o de Assistência Social. Por ser marcadamente um locus de ações focadas na ajuda, fora da lógica do direito, a participação, no âmbito da política de assistência social, emerge frente à luta por respostas dessa política pública às expressões da questão social, o que exige um ideário político forte frente às desigualdades de que ela trata.

Para Gohn (2011), essa forma específica de participação sociopolítica, característica dos conselhos gestores, se apresenta como canais de participação, com práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. E, no contexto de gestão democrática, cabe à sociedade civil o exercício do controle social no campo de gestão das políticas públicas. Segundo Ferraz (2009), esses canais se apresentam como possibilidades de articulação entre diferentes atores coletivos.

Os Conselhos gestores de políticas públicas têm sido definidos como canais de articulação de demandas e interesses de diferentes atores sociais coletivos. São espaços de decisões nos quais atores governamentais e representantes da sociedade civil disputam recursos públicos, estabelecendo prioridades para sua distribuição, definindo seus beneficiários e o modelo a ser adotado para sua distribuição (FERRAZ, 2009, p. 111).

As instâncias de participação da sociedade civil na gestão se apresentam como elemento intrinsecamente relevante no processo de construção de bases mais sólidas, que convergem para a consolidação desse sistema público que materializa as ações de atendimento às demandas sociais, expressões da questão social que se traduzem pelas desigualdades sociais na realidade brasileira, contribuindo, assim, para a democratização da gestão pública.

Os conselhos podem contribuir para a democratização da gestão pública, a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, a condução coletiva de políticas sociais, a responsabilização de governantes (*accountability*), o controle social pró-ativo e para o intercâmbio de informações entre população e poder local. Contudo, podem ser transformados em órgãos cartoriais (que apenas referendam as decisões do executivo), em mecanismos de legitimação do discurso governamental ou em estruturas formais (sem reuniões frequentes, programas de trabalho, representatividade social, vigor argumentativo, rotinas de capacitação e acesso aos poderes instituídos) (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010, p. 2).

A implantação de tais experiências, na expectativa de melhorar a qualidade das políticas públicas e de reduzir diversos déficits das instituições políticas que ordenam a vida de tais sociedades, estabeleceu, a partir do processo de redemocratização brasileira, as condições para uma democracia participativa. No Brasil, essa institucionalização de experiências participativas colocou o desafio de desenvolver um campo de investigação sobre as chamadas “instituições participativas” e sua efetividade.

Há que se destacar que essa efetividade do controle social nas políticas públicas exige a superação de uma cultura política predominante nos países neoliberais permeada por práticas antidemocráticas que revelam o poder hegemônico da classe dominante nas relações entre Estado e sociedade civil.

Diante dessa complexidade, pontua Castro (2012) que se faz necessário entender que as formas de participação são efetivamente possíveis pelo caminho de uma “militância política”:

Apesar de o novo ordenamento social incentivar a interação Estado-sociedade civil por meio de um enfoque pluralista para a formulação das políticas sociais, as formas de participação não se dariam sem a pressão de uma “militância Política”. O abandono do enfrentamento ideológico e emergência de um aparente consenso não garantem, contudo, no campo da assistência, a implementação e o funcionamento da Política planejada (CASTRO, 2012, p. 86).

Essa é a nova arquitetura, que implementa uma gestão participativa, em que a Constituição Federal de 1988 constituiu uma importante contribuição para o processo de democratização do Estado brasileiro e de instituição de mecanismos inovadores de articulação com a sociedade civil. Ao tempo em que alarga os espaços de participação social e popular nas políticas públicas, promove um movimento em torno de mudanças para a sociedade civil. Nos apontamentos de Raichelis (2010), ela é interpelada a “construir alianças em torno de pautas coletivas, a transcender os interesses particulares e corporativistas, convocada ao exercício de mediações sociais e políticas para o atendimento de demandas populares” (RAICHELIS, 2010, p. 82).

No presente estudo, parte-se do entendimento de que o controle social do Estado é visto pela sociedade sob as prerrogativas da participação e tendo como referencial teórico central a compreensão gramsciana de Estado ampliado. Nessa perspectiva, a participação constitui um instrumento para os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientarem a gestão pública. No entanto, há que se observar que essa participação está no centro de um processo contraditório. Para isso, o Estado burguês se organiza no seu papel de mascarar, regular a luta de classes e, assim, garantir a manutenção da ordem social sendo composta por ele mesmo, que é a sociedade política mais a sociedade civil..

Neste modelo de Estado perpassam interesses de classes, ou seja, como um espaço conflitante que, apesar de conceber hegemonicamente os interesses da classe dominante, assumem demandas das classes subalternas. É nesse campo colidente das políticas sociais que a sociedade capitalista constrói os consensos para legitimar os interesses da classe dominante. Nesse contexto, os movimentos progressistas organizados conseguem introduzir na Constituição Federal de 1988 a participação da sociedade nas diversas questões que se relacionam à esfera pública e ao controle das políticas públicas de modo particular (MARTINS, 2009, p. 09).

Nesse sentido, Estado ampliado, compreendido sob as funções basilares do capitalismo estrutura-se numa junção da sociedade política com a sociedade civil. Para Gramsci, o Estado ampliado se dá a partir do século XIX, na concepção de Estado moderno e nele se tem a atuação da esfera pública que impõe à ação estatal um sentido contrário aos

interesses hegemônicos constituídos. Trata-se de um Estado capaz de sofrer influência da sociedade civil (COUTINHO, 1985, p.11 apud ALVES, 2016, p. 43).

Nos apontamentos de Ferraz, Rabelo e Herkenhoff (2000, p. 126), compreende-se o Estado enquanto: “Sociedade política, constituída pelos aparelhos repressivos do Estado com todo o seu aparato de contenção e controle dos conflitos sociais, e sociedade civil, constituída pelos aparatos de reprodução e manutenção de consensos na disputa pela hegemonia social”.

A análise teórica desenvolvida nesta pesquisa amplia a compreensão de rompimento com a concepção da dicotomia Estado e sociedade civil, impetrada pela vertente liberal que corta os nexos estruturais entre estrutura econômica e superestrutura política. “As lutas políticas não se dão apenas na sociedade civil, mas na totalidade da estrutura social e da formação social” (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 133).

Destaca-se, nessa definição de controle social sob a ordem do capital, que a participação institucionalizada na realidade brasileira, a exemplo do controle social pelos conselhos, constitui um mecanismo da democracia burguesa. Os conselhos foram implementados no processo de redemocratização brasileira que coincide com o projeto político dominante de contrarreformas do Estado brasileiro, iniciado na década de 90, como parte do projeto das sociedades globalizadas capitalistas, com definição do mercado internacional, que culmina num processo regressivo dos direitos sociais.

É essencial o aprofundamento da compreensão sobre o controle social a partir de uma concepção de Estado e de sociedade civil, pois ele ocorre nesses eixos. O conceito de sociedade civil em Gramsci (2000-2002) permite compreendê-la como espaço de mediação entre Estado e as classes sociais. É espaço sociológico objetivo do Estado, não perde vínculos de determinações com a economia. Espaço para organizar a luta pela hegemonia política e ideológica. É o conjunto dos aparelhos privados de hegemonia, permitindo, nessa formulação, um conceito ampliado de Estado (CRISTO, 2012, p. 96).

Esse debate é relevante para apontamentos necessários acerca da efetiva possibilidade de exercício do controle social pelas classes subalternas. De um cenário de lutas efervescentes na metade da década de 70 e nos anos 80 contra a ditadura que culminou no direito à participação social, pode-se incorrer na conformidade ao projeto político dominante. Naquele período histórico, a leitura que se faz hoje é de um movimento da classe trabalhadora, onde os interesses refletiam o contexto de luta política contra um regime que não reconhecia direitos e agora, a partir dos anos 90, vivencia-se a lógica do institucionalizado e pautado por diretrizes do Estado democrático burguês.

No Brasil, após a institucionalização dos mecanismos de controle social sobre as políticas públicas e sobre os recursos a ela destinados, têm-se como desafio que esses não se tornem mecanismos de formação de “consentimento ativo” das classes

subalternas em torno da conservação das relações vigentes de domínio da classe dominante. O controle social das classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos torna-se importante na realidade brasileira para que se criem resistências à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização (CORREIA, 2005a apud BRAVO; CORREIA, 2012, p. 133).

Portanto, entende-se que, em meio à problematização que permeia o controle social, encontra-se a ofensiva neoliberal que justifica, como fator que sobrecarregou o sistema político, as demandas por serviços e gastos públicos, levando à crise do Estado e da política, arquitetando-se, assim, um processo de redução das políticas sociais (DURIGUETTO, 2007).

Frente a isso, a participação popular, enquanto busca pela hegemonia das classes subalternas, expressa possibilidades de enfrentamento à ofensiva neoliberal, lembrando que, numa análise sócio-histórica das sociedades capitalistas, as lutas de classes foram força motriz capaz de implementar uma democracia participativa.

A esse respeito, Raichelis (2010) ressalta, em seus estudos, que as inovações que promoveram modificações em torno da sociedade civil, instituindo, assim, a esfera pública, vêm imbuídas de desafios a serem equacionados, com vistas a possibilidades efetivas dessa participação e do exercício do controle social. A autora destaca os seguintes desafios: disputa entre interesses e projetos políticos distintos e presença de uma visão comunitarista de sociedade civil que perde o sentido da crítica, como espaço de luta pela hegemonia e passa a ser parceira do Estado na execução das ações.

É notório que a questão da emergência desses espaços públicos como os conselhos gestores e o OP no Brasil representam uma aposta democrática fundamental para a construção e afirmação de direitos na contramão do projeto neoliberal. Por outro lado, há que se ter cuidado ao analisarmos o significado da participação e do poder de decisão desses novos atores nesse processo. Chamamos a atenção para o risco de que essa participação e esse poder de decisão possam ser despolitizados no enfrentamento da Política local, com uma forte prática clientelista, e perder seu conteúdo crítico voltado para o campo dos direitos e da democracia radical (NEVES, 2007, p. 219).

Nos espaços de participação instituídos pela Constituição Federal de 1988, assevera Dagnino (2002) que a possibilidade de atuação conjunta do Estado e sociedade civil, não deve obscurecer as relações que se estabelecem entre ambos, permeadas por tensão e conflito. Na concepção da autora, a natureza dessa relação se caracteriza por “concepções distintas, projetos políticos que se confrontam no espaço público” (DAGNINO, 2002, p. 281). Compreende-se, então, que os conselhos gestores, como instâncias deliberativas na gestão das políticas públicas, configuram-se como espaços contraditórios. Espaços instituídos visando à gestão de uma política pública, mas configurando-se como uma arena de disputa das classes

subalternas pela ampliação das possibilidades de efetivação dos dispositivos legais que garantem os direitos sociais via políticas sociais.

Concorda-se que, nesse contexto, em que se inserem os conselhos gestores, o controle social não pode ser absorvido por uma via de mão única pelos interesses da classe hegemônica do capitalismo, a classe dominante, mas, sim, como uma arena de disputa em que o projeto societário da classe subalterna pela hegemonia no tocante ao enfrentamento das desigualdades sociais seja realidade.

Vale considerar a relevância do controle social no âmbito dos conselhos gestores, quando se apresentam no cenário de gestão das políticas públicas como mecanismos viáveis de fiscalização, em que a interlocução é posta como uma ferramenta nesse processo, abrindo espaços para distintos atores.

Nesse diapasão, segundo Simões (2013, p. 328),

Porque os conselhos detêm a competência não somente de dissentir, como deliberar sobre as políticas que devem tornar efetivos os direitos sociais, elaborar o respectivo plano (nacional, estadual e municipal), decidir sobre a alocação de recursos do respectivo fundo e fiscalizar sua aplicação. Valorizam a organização dos cidadãos, agora constituídos de fonte direta de poder, propiciam estímulos, meios de participação na gestão dos bens públicos e influem na escolha de ações públicas prioritárias. Além de seus efeitos pedagógicos, tornam os conselheiros mais competentes, de modo que a participação direta pode significar mudanças sociais e políticas mais profundas (SIMÕES, 2013, p. 328).

Sob este espectro, os conselhos de políticas públicas são formas amplas de participação popular, abrindo um campo com estratégias possíveis para mudanças a partir da organização dos segmentos sociais em torno da garantia de uma gestão comprometida com os princípios constitucionais. Nessa esteira, compreendem-se esses mecanismos de participação popular como formas de exercício da cidadania, sob as perspectivas de atuação do cidadão na gestão das políticas públicas, relacionando a prática conselhistas com o processo de luta histórica dos direitos sociais no Brasil.

Na esteira dessa análise, para Sposati (1992), o controle social deve ir para além da sua responsabilidade fiscalizadora, podendo construir câmaras de negociação. Nesta perspectiva, o controle social deve configurar-se como um processo político. A respeito disso Machado (2012), ao tratar da relevância do controle social na gestão, menciona que “O controle social da sociedade civil sobre o Estado, constitui uma exigência necessária ao alcance dos objetivos de uma política pública. Trata-se da corresponsabilidade da sociedade civil na gestão da coisa pública” (MACHADO, 2012, p. 69).

Contudo, aponta-se que a concepção de corresponsabilidade recai aqui não no sentido da sociedade civil assumir as responsabilidades do Estado em relação à execução das políticas sociais, mas, sim, no tocante à participação popular na condução das ações do Estado, influenciando nas decisões no que compete ao atendimento às demandas sociais, a partir de uma ação coletiva e organizada sob o patamar de um projeto de classe.

Nesta interpretação, entende-se que o controle social implementado no Brasil incorpora a noção de cidadania ao conceber a participação popular nas decisões da gestão pública. Na perspectiva de gestão compartilhada, configura-se como um processo político que rompe com o status centralizador do Estado, alterando a perspectiva de Estado restrito para Estado ampliado. A esse respeito, Simões (2013) corrobora o entendimento geral, destacando que os conselhos em todas as esferas constituem elementos importantes para a participação popular, como condição essencial à descentralização.

Segundo os apontamentos de Campos (2006), o Controle Social constitui um conjunto de ações desenvolvidas pela sociedade civil, num processo complexo que envolve três dimensões distintas e indissociáveis, que são: a dimensão política, relacionada à mobilização da sociedade; a dimensão técnica, a ação da sociedade no processo de fiscalização da gestão de recursos e a dimensão ética, ao tratar de valores e novas referências.

Todas essas dimensões apontam para a complexidade que envolve o exercício do controle social nas políticas sociais. Campos (2006), em suas contribuições, ainda afirma que o controle social constitui um processo técnico, um conjunto de saberes, competências e habilidades para o exercício da fiscalização sobre as ações governamentais. Enquanto fiscalização da gestão dos recursos, pressupõe conhecimentos específicos das áreas de administração e de contabilidade. “A avaliação transpõe a aferição entre o planejado e o executado, reclama a apreciação dos vínculos estratégicos entre o presente e o futuro” (CAMPOS, 2006, p. 108).

Aliado a essa complexidade necessária ao exercício do controle social, conforme as dimensões apontadas por Campos (2006), que explicitam o que de fato constitui a prática do controle social, os estudos apontam para um grande desafio, a questão da fragmentação das políticas sociais, o que conduz à desqualificação das instâncias de representações coletivas na operação da ação conselhistas. Como assevera Raichelis (2006, p. 111):

Também a questão social, expressão multifacetada de conflitos e problemas decorrentes das lutas pela apropriação da riqueza social, tende a ser obscurecida e particularizada pelos objetos de cada uma das políticas setoriais, dificultando a formulação de análises e propostas de intervenção que considerem a realidade social como uma totalidade complexa, dinâmica, conflituosa.

Nesta esteira, não se pode esquecer que o controle social, enquanto direito conquistado pela Constituição Federal de 1988, amplia as possibilidades da democracia participativa nas instâncias de participação nas políticas sociais através dos conselhos e conferências. Toda forma de organização coletiva pautada nesse processo participativo não pode estar desvinculada da compreensão da realidade social como uma totalidade. O exercício do controle social nas políticas sociais revela-se com um grande potencial para participação popular, mas desde que fundado sob as bases de luta em torno dos direitos de cidadania já conquistados na Carta Magna dos direitos sociais.

Tal entendimento ancora-se na ideia da dimensão do controle social de natureza ética e pedagógica, constituindo uma experiência de participação com vistas a formar cidadãos mais comprometidos com um projeto sociopolítico, de construção coletiva, “no sentido da constituição de perspectiva de um futuro capaz de reduzir desigualdades e promover justiça social” (CAMPOS, 2006, p. 109).

Diante disto, Bravo (2009) chama a atenção para a reflexão em torno de uma posição política a ser tomada:

Na atual conjuntura brasileira, o debate das políticas sociais públicas tem privilegiado a focalização em oposição à universalização, enfatizando a despolíticação e a tecnificação dos interesses sociais. As forças majoritárias da sociedade brasileira precisam debater a opção política a ser tomada, pois a questão de fundo está relacionada aos valores em que a mesma se estruturará, ou seja, se em valores individualistas, como os da sociedade norte-americana, ou em valores solidários, universalistas. Esta questão tem que ser politizada com os movimentos organizados e nos espaços públicos de controle democrático para que se fortaleça a concepção de Seguridade Social Pública. Essa não é uma tarefa fácil, pois vários impasses estão colocados, cabendo destacar a comunicação estabelecida com a sociedade brasileira, a fragilização das lutas empreendidas pela sociedade civil em defesa das políticas públicas, seja nos espaços de controle democrático, como também em outras esferas e movimentos sociais organizados, bem como o papel desmobilizador dos governos na sua relação com a sociedade (BRAVO, 2009, p. 397).

Isso pressupõe uma sociedade civil organizada, politizada e imbuída de um processo político de valorização do interesse público e interesses de um projeto único de classe. Vale apontar, ainda, que os movimentos sociais, fundados no valor de participação democrática devem pautar as lutas e organizações coletivas na compreensão de fortalecimento do controle social na concepção de Seguridade Social. Assim, aponta Campos (2006, p. 105): “em tese, ou do ponto de vista puramente teórico, o controle social integra um processo de gestão democrática na qual as políticas sociais, dentre elas a política de Assistência Social, são objeto e objetivo de interesse público”.

A dimensão do controle social que, acredita-se, merece destaque é a de natureza ética e pedagógica, constituindo uma experiência de participação com vistas a formar cidadãos mais comprometidos com um projeto sociopolítico, de construção coletiva que remete a algo mais amplo no que tange à atuação dos segmentos da sociedade civil, como assim afirma Machado (2012, 141):

Essa dimensão também é fundamental para o fortalecimento da consciência de pertencimento social das pessoas em relação aos espaços nos quais estão inseridas. Assim, a valorização do território, com suas necessidades e potencialidades, com suas culturas e saberes, como espaços, instrumentos e estratégias construídas no local, articulado ao contexto global, é fundamental para o exercício ético do controle social.

Contudo, em contraposição à materialização dessa dimensão no bojo da participação nos conselhos, destaca-se um cenário apontado por Bravo (2009) acerca do protagonismo da sociedade civil organizada atuando como entidade não governamental. Enquanto se salienta, neste estudo, a necessidade da atuação da sociedade civil organizada em torno de uma luta coletiva, aponta Bravo (2009) que, na conjuntura atual, ela tem-se desvinculado desse projeto e assumido uma luta corporativa, não coletiva e restrita a grupos específicos e interesses particulares. Esta concepção de luta corporativista se ajusta, portanto, ao ideário da classe dominante e, também, aos interesses do Estado neoliberal frente às políticas sociais.

No centro desse debate, encontra-se, então, a relevância da representação da sociedade civil nos conselhos, na prática do exercício do controle social. Saliente-se que essa dimensão ético-pedagógica, que possibilita a construção de uma participação efetiva nos conselhos, é essencial em confronto com a conformação das entidades não governamentais a projetos fragmentados, isolados, individualistas e comprometidos com demandas a serem atendidas pelo poder público, o que fragiliza o potencial organizativo e os embates no seio da rotina de atuação nos conselhos e conferências.

Sob esses parâmetros, entende-se que a dimensão pedagógica, “no sentido de constituição de perspectiva de um futuro capaz de reduzir desigualdades e promover justiça social” (CAMPOS, 2006, p. 109), evidencia aspectos inerentes à concepção de uma participação efetiva que se traduz em uma participação cidadã, no sentido de que esta exige um compromisso com aquilo que se discute e se delibera. Remetendo para o contexto do CMAS/TE, a prática conselhistas se dá predominantemente pelo viés da decisão sobre pautas que dizem respeito à gestão da política de Assistência Social. Os conselheiros no exercício do controle social estão imbuídos de uma participação gerencial, pois sua atuação predomina na discussão e deliberação de pautas que definem a direção que deve ser dada ao SUAS, sem,

contudo, estar aliada a um projeto de organização e mobilização social em defesa e ampliação dos direitos de cidadania.

Neste entendimento de participação cidadã, salienta-se que é imprescindível que os conselheiros, atores sociais representantes da sociedade civil, assumam um perfil militante na defesa dos princípios de igualdade social numa forma hegemônica de luta por uma política pública, onde aqueles que dela necessitam sejam atendidos com dignidade nas suas demandas através da materialização de um sistema descentralizado e participativo. “A função política de conselheiro(a) deve ser entendida como de representação, de defesa de direitos sociais da população usuária da política de Assistência Social e de controle social” (PAZ, 2006, p. 120).

Na concepção de participação necessária ao controle social, Nogueira (2004) fala sobre as participações política e gerencial, trazendo contribuições muito relevantes ao presente estudo no tocante à compreensão do funcionamento de mecanismos, como os conselhos.

Neste sentido, vale lembrar que “os conselhos são essencialmente espaços de interlocução política, negociação e deliberação, lugares de disputas de projetos e recursos, mecanismos de partilha, de poder e de democratização da vida social” (PAZ, 2006, p. 118).

No tocante aos estudos de Nogueira (2004), a compreensão da participação política é concebida como algo que evoluiu historicamente e que foi basilar no processo de redemocratização brasileira. A Constituição brasileira de 1988 inaugurou a conversão da participação política, considerada como um meio de se fazer presente na vida coletiva, para uma participação fundada no preceito da descentralização participativa. Tal definição convergiu para o aprofundamento da democracia, estabelecendo a possibilidade de, através de alguns mecanismos, como os conselhos, se promover a gestão administrativa das políticas de Seguridade Social pela introdução de novos atores sociais junto ao Estado.

Sugiro, por isso, que no bojo mesmo dessa modalidade “cidadã” de participação, está se constituindo outro tipo de participação que se orienta por uma ideia de política como “troca” entre governantes e governados: quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes e melhor para os grupos sociais envolvidos, que podem assim ver atendida parte de suas postulações. Creio ser possível chamar esse conjunto de práticas e de ações de participação gerencial (NOGUEIRA, 2004, p. 142).

Ainda segundo Nogueira (2004), essa perspectiva de gestão participativa condiciona gestores a novas posturas; a gestão é obrigada a se autorreconfigurar, no sentido de garantir, na estrutura administrativa, as instâncias para tal participação e, assim, legitimar a cogestão nas políticas públicas. Para o autor, no campo gerencial, isso se trata de um conjunto de inovações, onde se destacam alguns aspectos importantes da gestão participativa: muda-se a

relação governante e governado; o gestor passa a se relacionar com o cidadão de forma interativa; “a gestão participativa procura introduzir formas novas de controle social, ou seja, de controle do governo pela sociedade, o governar deve ser avaliado e controlado pelo povo” (NOGUEIRA, 2004, p. 146) e, assim, exige um cidadão ativo, qualificado para se posicionar, não somente controlando, mas direcionando, inferindo na gestão; “a gestão participativa opera em termos descentralizados e fomenta parcerias, dentro e fora do Estado, isso é, entre as organizações públicas e entre estas e a sociedade civil” (NOGUEIRA, 2004, p. 147); não limita as questões burocráticas, operando para além do formal e, assim, trata de questões que versem sobre possíveis transformações sociais; “dedica-se a inventar formas novas de tomada de decisões e de gerenciamento público” (NOGUEIRA, 2004, p. 150); e exige conhecimento científico e de recursos humanos capazes de pensar, analisar situações concretas e imprimir direção ética à administração pública.

Somando-se aos estudos que apontam avanços na gestão pública que passa a admitir a participação de atores sociais representantes da sociedade civil, Bravo (2006) reafirma a relevância dos conselhos como espaços públicos que potencializam uma mudança na cultura política brasileira.

Tendo por referência as análises desses espaços de controle democrático na atual conjuntura, considera-se, entretanto, que eles são importantes para a democratização do espaço público e para a mudança da cultura política presente ao longo da história brasileira, pautada no favor, no patrimonialismo, no clientelismo e populismo. Todas essas práticas não permitiram a criação de mecanismos de participação no processo de gestão das políticas sociais públicas diante do autoritarismo do Estado brasileiro (BRAVO, 2006, p. 400).

Na perspectiva de rompimento com a cultura política brasileira do clientelismo, urge a necessidade de se estabelecerem, no controle social, mecanismos efetivos de avaliação de resultados. Campos (2006) acrescenta que, aliado à necessidade de equipes técnicas habilitadas, ao exercício do controle social, faz-se necessário o domínio de metodologias para a avaliação de resultados. A militância ou atuação, no campo das políticas sociais, de onde advém o conjunto complexo das demandas, inseridas nas relações societárias de conflito de classe e subordinação de uma classe, requer posturas analíticas críticas e consistentes da realidade, centradas num projeto ético e político de defesa dos direitos sociais.

A avaliação das ações deve atentar para compreender os diferentes ingredientes e etapas de um processo cujo compromisso deve estar vinculado com a redução das desigualdades sociais e a geração de oportunidades efetivas para grupos sociais historicamente marginalizados dos benefícios e riquezas gerados pela sociedade brasileira (CAMPOS, 2006, p. 108).

Esse pressuposto participativo ensejou várias possibilidades de espaços onde a participação da sociedade civil forneceu subsídios para a tomada de decisões e direção para as políticas públicas. No tocante à participação cidadã, a dimensão decisória se faz pertinente, entendida como a possibilidade de contribuir para a melhoria das decisões pelo debate em torno de questões que vêm indicar alternativas, via controle social e responsabilização dos gestores (TEIXEIRA, 2002). No entanto, Teixeira (2002) reafirma que a dimensão decisória da participação cidadã não pode substituir o cumprimento de deveres e responsabilidades com a implementação de políticas públicas daqueles que receberam um mandato para isto.

Neste sentido, ainda na perspectiva de aprofundamento do estudo acerca do controle social, é imprescindível a análise de uma dimensão que lhe seja própria. A dimensão do controle social como uma esfera pública⁶, base do estudo de Raichelis (1988, p. 81): “A nova esfera pública configura-se como espaço de disputa, só que agora na cena pública, lugar de encontro das diferenças e dos sujeitos coletivos, em que os múltiplos interesses irão se confrontar”.

Para Raichelis (1998, p. 42), a implantação dos conselhos significou um impulso na publicização da Assistência Social, inserindo-a na cena pública. “Sua consolidação como espaço público depende da incorporação de mecanismos publicizadores: visibilidade social, controle social, representação de interesses coletivos, democratização e cultura pública”.

Somando-se a concepção dada por Raichelis (1998), o controle social, para Teixeira (2002), constitui-se por duas dimensões básicas: “A primeira corresponde à *accountability*, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. E a segunda, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade” (TEIXEIRA, 2002, p. 38).

Acrescentamos os apontamentos de Maciel (2012) que, ao retratar o Estado como um sistema legal ou jurídico de normas e instituições com funções de estabelecer princípios básicos aos demais, ressalta uma perspectiva funcional admitindo-se três formas de controle, com normas e aparato legal que dão base à viabilização de direitos: “1) O controle hierárquico ou administrativo exercido dentro das organizações públicas ou privadas; 2) O controle democrático ou social que se exerce em termos políticos; 3) controle econômico via mercado

⁶ “A nova esfera pública configura-se como espaço de disputa, só que agora na cena pública, lugar de encontro das diferenças e dos sujeitos coletivos, em que os múltiplos interesses divergentes irão se confrontar” (RAICHELIS, 1998, p. 81).

(MACIEL, 2012). Ainda nas considerações dessa autora, o controle social é entendido sob o pensamento social:

No pensamento social, controle social tanto serve para descrever a capacidade da sociedade de se autorregular, reafirmar meios para induzir a submissão e manter a ordem, como para se reportar a um conjunto de ações de natureza técnico-operativa, desenvolvido pela sociedade civil com a finalidade de influenciar as ações governamentais (MACIEL, 2012, p. 167).

Para aprofundar ainda mais o debate em torno da concepção de controle social, entendido aqui como controle do Estado pela sociedade, vale-se, aqui, das análises dos estudos de Machado (2012). Para a autora, a história brasileira foi definindo os formatos e dimensões do controle social, pautados pelas diferentes formas de governo e exercício do poder, ou seja, foi configurando-se a partir da dimensão dada à relação Estado e sociedade, como estratégia de um dado projeto societário, condutor dos interesses ora da classe dominante, ora das classes subalternas.

Entendido como controle do Estado sobre a sociedade civil, constitui parâmetros para conservação de privilégios e, na concepção liberal, para proteção da propriedade privada. E, na perspectiva da sociedade sobre o Estado, constitui proposta de mudança, de transformações societárias possíveis das classes subalternas (MACHADO, 2012).

No mesmo entendimento, Campos (2006) desenvolve o pensamento sobre Estado como instrumento de controle. Para ele, tanto nas sociedades modernas como nas contemporâneas, o controle social se apresenta sob dois modelos que se polarizam. O primeiro inclui o controle que o Estado exerce sobre os cidadãos e o segundo está relacionado ao controle que os cidadãos exercem sobre o Estado (MARTINS, 2009).

As concepções aqui apresentadas convergem para o entendimento defendido pela vertente teórica gramsciana. Entendido etimologicamente como uma “combinação: controle – ato, efeito ou poder de controlar, domínio, governo” (MACHADO, 2012, p. 53 apud FERREIRA, 2004, p. 542), o controle social ocorre num cenário de disputas de classes; é movido por um movimento histórico e determinado pela relação Estado e sociedade civil vigente; se estabelece conforme a correlação de forças do momento. Quando, na tendência da classe dominante, se estabelece com o fim da manutenção da ordem burguesa e capitalista e quando tende a estar do lado das classes subalternas, busca transformações sociais, através da construção de um projeto contra-hegemônico (MACHADO, 2012).

Na concepção indicada por Campos (2009), quanto ao exercício do controle social, enquanto atividade de natureza sociopolítica, é imprescindível que se considerem os aspectos éticos e pedagógicos das experiências participativas em curso na sociedade brasileira, com

direcionamento para investimento na formação de cidadãos mais comprometidos e envolvidos, orientados pelos valores efetivos da liberdade, da igualdade de oportunidades e da emancipação humana. No tocante a essa natureza, o controle social define-se como: “As ações que visam fiscalizar, acompanhar a avaliar as condições de gestão, a execução das ações e a aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública” (CRISTO, 2012, p. 98).

Na perspectiva de uma cogestão, o controle social pressupõe a capacidade dos atores sociais, a partir de condições favoráveis, de intervir na gestão pública, deliberando acerca das ações, da execução dos gastos estatais, acompanhando o planejamento que se apresenta como resposta às demandas sociais, tendo em vista a construção de um projeto de organização coletiva na luta por direitos garantidos em lei.

[...] A ideia de participação da sociedade civil no sentido de ter poder de influenciar, de dar a direção, de mudar uma concepção de mundo, uma ideologia, é uma reivindicação no sentido de poder decidir a Política, de poder decidir sobre os rumos das políticas públicas a partir de novas práticas políticas democráticas dos sujeitos políticos coletivos. Esse foi um norteador para as políticas públicas e para o estabelecimento da frágil e jovem democracia no Brasil pós-constituente (NEVES, 2012, p. 112).

De forma concreta, o exercício do controle social se dá pelas instâncias e mecanismos de participação. Conforme a Política Nacional de Participação Social – PNPS (BRASIL, 2014)⁷, são eles: conselhos, conferências, ouvidorias, comissões de políticas públicas, audiências públicas, consultas públicas, mesas de diálogo e fóruns.

No âmbito da Assistência Social, os conselhos gestores, que são instâncias de caráter deliberativo e de composição paritária, e as conferências, como espaços amplos de discussão e avaliação, emergem num contexto de implementação do SUAS, como critério para responsabilização do gestor com a implantação e aprimoramento da política. Ressalta-se também que essas instâncias se inserem no debate em torno da “construção da esfera pública no Brasil, da cidadania, da democracia e dos direitos que a ela são inerentes” (RAICHELIS, 2011, p. 23).

Os conselhos configuram-se, na conjuntura democrática brasileira, como um mecanismo que possibilita a discussão em torno da direção que deve ser dada às políticas sociais brasileiras, dentre elas a de Assistência Social. No patamar de espaço político, os

⁷ “[...] O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) busca fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias e mecanismos de participação social” (NEVES, 2016, p. 24).

conselhos de Assistência Social tendem a promover, pela participação dos cidadãos, a discussão, o debate e a negociação em torno dessa política de direito.

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação de resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e de resultantes políticos (RAICHELIS, 2006, p. 110).

As conferências são consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação de políticas públicas específicas. Algumas conferências são regulamentadas por leis (as nacionais, estaduais e municipais da Saúde e da Assistência Social), que determinam o período de realização e fornecem outras diretrizes. Em cada esfera de governo, para sua realização, esses espaços são institucionalizados através de decreto do Executivo. No âmbito da política de Assistência Social, as conferências são espaços viabilizadores da participação dos mais diversos atores sociais que se reúnem com o objetivo de avaliar a implementação das ações e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento. Nestes espaços, a sociedade civil se apresenta como um interlocutor com o Estado, refletindo e apontando suas demandas, que se apresentam a partir das vivências dos territórios onde constroem suas histórias.

As Conferências de Assistência Social são foros que oportunizam uma participação social mais representativa, por assegurar às diferentes organizações da sociedade civil (entidades de assistência, de usuários e de trabalhadores) espaços para o debate, para avaliação das ações governamentais e também para a eleição de prioridades políticas para os respectivos níveis de governo. A NOB/SUAS (p. 128) reconhece que “[...] as conferências de Assistência Social são instâncias deliberativas com a atribuição de avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social” (CAMPOS, 2009, p. 19).

Os conselhos são espaços democráticos de decisão e participação social na construção das políticas públicas, de forma deliberativa. Configuram-se como mecanismos legais e institucionais de controle social das políticas públicas no Brasil, que têm a sua organização e funcionamento iniciados com o processo Constituinte de 1988 e posteriormente com leis específicas que lhe forneceram diretrizes de estruturação, implantação e funcionamento em cada esfera de governo. “Em geral, os conselhos gestores na área das políticas sociais são espaços de composição mista e paritária entre governo e sociedade civil e de caráter

deliberativo⁸ que possibilitam a deliberação em torno de uma política pública” (MACHADO, 2012, p. 63).

Em torno desse debate, Gohn (2011) contribui com apontamentos mais amplos no que concerne às formas históricas com que se apresentaram os conselhos, como conduto de participação e mecanismos de controle social. “Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV” (GOHN, 2011, p. 68). Os conselhos, conforme destaca Gohn (2011), na modernidade, apareceram num contexto de crise política e institucional, em conflito com as organizações com perfis tradicionais.

A partir dos aspectos apresentados, conclui-se que a questão dos conselhos, na realidade brasileira, aparece precisamente no século XX, como resultado dos debates públicos que precederam a instituição e promulgação da Constituição Cidadã de 1988. O contexto era de luta pela democratização do Estado, onde a cena política era protagonizada por novos atores sociais, resultantes do processo de aprovação da Constituição, quando se registrou uma intensa mobilização de diversos segmentos organizados no propósito de fortalecimento da sociedade civil. Essa participação democrática desencadeou um promissor movimento em torno da organização da sociedade via experiências conselhistas.

Esta dinâmica social introduz novas contradições, à proporção que organizações populares e instituições da sociedade civil ganham visibilidade e legitimidade a partir da definição de instrumentos democráticos de participação política que, ao se efetivarem, apontam simultaneamente os limites da democracia representativa e a necessidade de aprofundar os processos de participação social e política (RAICHELIS, 1998, p. 75).

Para Gohn (2011), nessa dinâmica, três tipos de conselhos tomam forma na cena pública: os **conselhos comunitaristas**, criados pelo próprio poder público Executivo, com as primeiras experiências datadas da década de 70. Não tinham caráter deliberativo, mas centravam-se em pautas reivindicatórias a respeito de serviços públicos e demandas populares, predominando pedido de atendimento a carências. Nessas experiências, destaca-se que “a participação da população era outorgada, mas, de qualquer forma, os conselhos constituíam-se em órgãos consultivos do governo, interferindo nas decisões estatais” (SIMÕES, 2013, p. 324).

O segundo tipo são os **conselhos populares**. Evidenciados na década de 80, significaram propostas dos setores de esquerda ou de oposição ao regime militar, sendo

⁸ Nem todos os conselhos assumem caráter deliberativo, a exemplo o Conselho de Segurança Alimentar, regido pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

demarcados pela conjuntura política da época. “Os movimentos populares de massa, não exclusivamente sindicais e nem exclusivamente político-partidários, eram elementos fundamentais para a construção dos conselhos populares representativos da população” (GOHN, 2011, p. 79). Estes conselhos têm destaque, sobretudo nas experiências do orçamento participativo, materializado em muitos municípios brasileiros. São experiências muito relevantes para o processo participativo, engendrando dinâmica de organização da sociedade civil em torno das decisões nas políticas públicas.

O terceiro tipo são os **conselhos gestores**, considerados pela autora como a grande novidade no seio das políticas públicas ao longo dos anos por possuírem o papel de mediador na relação Estado/sociedade na gestão das políticas públicas. Inscritos no texto constitucional como mecanismo de controle social, garantem a participação da população, como instrumentos de expressão e representação.

Dentre eles, destacam-se os conselhos gestores como mecanismos de controle social frente à implementação das políticas públicas, de caráter deliberativo, paritário e participativo que introduzem práticas de fiscalização, monitoramento e avaliação e, por serem institucionalizados junto ao poder público “incidindo na gestão pública de forma direta” (GOHN, 2011, p. 89). Na década de 90, ressalta-se que houve uma grande disseminação desses conselhos no âmbito das políticas sociais, como Educação, Assistência Social e Saúde, direitos da criança e do adolescente e outros, resultado também das regulamentações específicas nessas áreas que vieram reforçar o texto constitucional, como a LOAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA⁹ e a lei de regulamentação do SUS¹⁰.

A esse respeito Machado (2012, p. 63) reforça que,

Em geral, os Conselhos gestores na área das políticas sociais são espaços de composição mista e paritária entre governo e sociedade civil e de caráter deliberativo que possibilitam a deliberação em torno de uma política pública. Constituem-se novidade, uma vez que possibilitam uma participação popular na esfera pública, o que pode levar à construção de novas relações entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais e ao compartilhamento do poder.

Além dos conselhos e conferências, hoje no Estado democrático brasileiro, também se constituem como espaço público autônomo e democrático, os fóruns de articulação das políticas públicas enquanto processo permanente centrado em pautas em torno da ampliação e garantia de efetivação dos direitos sociais. Destaca-se também os plebiscitos populares promovidos pela sociedade civil organizada, que se estabelecem como instrumentos de

⁹ ECA – Lei nº 8.069/1990

¹⁰ Regulamentação do SUS – Lei nº 8.080/90.

participação para discussão de temas relevantes de interesse público que promovam mudanças no contexto social e econômico.

Os conselhos gestores, objeto do nosso estudo, no âmbito da política de Assistência Social, como mecanismos de controle social, têm caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Assumem as seguintes prerrogativas, conforme o artigo 18 da LOAS:

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros” (BRASIL, 2004, p. 47).

No âmbito da Política de Assistência Social, a implementação dos conselhos em conformidade com a LOAS se deu, primordialmente, pela instituição do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, e se tornou o atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conforme a primeira resolução que aprovou o regimento interno do CNAS, em dezembro de 1993, dando materialidade ao que estava posto na LOAS, no seu Art. 3º, estabelece, como composição do CNAS:

O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, nomeados pelo Presidente da República, cujos nomes são encaminhados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2001).

Do universo de membros, nove eram representantes governamentais e nove eram da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

Dentre as principais competências do CNAS, conforme o Art. 18 da LOAS, encontram-se: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social; fixar normas e conceder registro e Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta

orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos (BRASIL, 1993).

O CNAS é uma instância importante para debate e proposições, de forma ampla e operacional da política de Assistência Social. Constitui, de fato, um espaço legítimo dos setores governamentais e da sociedade, como condutor de negociações. Desde a promulgação da LOAS, esse Conselho tem contribuído efetivamente para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio de suas resoluções. Configura-se como um mecanismo fundamental para a construção e consolidação da política de Assistência Social em todo o território nacional. Influuiu, de forma contundente, nos primeiros anos de LOAS, com debates e lutas em torno da consolidação do texto constitucional. Em 2004, o CNAS aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que estabeleceu princípios e diretrizes para a implementação do SUAS, resultado de amplos debates realizados em todos os estados e no Distrito Federal durante o ano de 2004, a partir de uma proposta preliminar apresentada pela Secretaria Nacional de Assistência Social em cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003. Já em 2006, o CNAS aprovou também a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, que foi uma das deliberações da 5ª Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida em dezembro de 2005.

O CNAS representa a materialização posta na Constituição Federal de 1988 que alterou o modelo de Estado via descentralização política. Com a implantação e estruturação dessa tão relevante instância de deliberação, a política de Assistência Social tomou espaço cada vez mais significativo no rol das políticas públicas. A atuação dos mais diversos atores sociais, no âmbito do CNAS, possibilitou a discussão, o debate e aprofundamento da implementação da Assistência Social em todo o país, frente ao projeto neoliberal, na década de 90. O CNAS foi fundamental para estabelecer as bases de ampliação dos direitos socioassistenciais. A criação do CNAS figurou como sinal de resistência ao ideário neoliberal fortemente representado nesse cenário pelo então governo do presidente Fernando Collor de Mello que, em 1990, havia vetado integralmente o primeiro projeto de regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, sancionada somente em 1993 pelo Presidente Itamar Franco (MACHADO, 2012).

Apesar dos desafios, dificuldades e morosidades que presidiram a instalação do CNAS, a conquista deste espaço representa a concretização de um dos principais

mecanismos democratizadores propostos na LOAS - que definiu como suas atribuições a aprovação, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e dos recursos para a sua implementação por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (RAICHELIS, 1998, p. 131).

Nas esferas estadual e municipal, o exercício do controle social na Assistência Social pelos conselhos expressou uma trajetória concomitante à materialização do arcabouço jurídico e a consolidação dos preceitos instituídos com o SUAS. Como critério estabelecido pela LOAS, a instalação desses mecanismos de controle social representavam a regulamentação da Política de Assistência Social. Desta feita, isso representou a indução, por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aos entes federados para criarem, em seus âmbitos, os Conselhos de Assistência Social (CAS), respeitando a paridade, ou seja, com a participação de igual número de representantes do governo e da sociedade civil. Consolidou-se, assim, a paridade como característica central desses colegiados.

As análises em torno do controle social aqui explanadas indicam o caminho de conquistas no âmbito do SUAS que possibilitaram a implementação, em todo o Brasil, dos conselhos de Assistência Social. Contudo, ressalta-se que, no cerne desse cenário, há uma complexidade que envolve a participação efetiva da sociedade civil nos processos decisórios sob o crivo da paridade entre seus membros. Como espaço de debate e tomada de decisões, a paridade nos conselhos deve ir para além da sua simples garantia na composição do colegiado. No exercício do controle social no SUAS, os diversos atores que foram incluídos nesse processo não participam nas mesmas condições, pois muitos revelam uma frágil aproximação com as pautas de discussão acerca da Assistência Social, como também os limites à atuação pela fraca representatividade dos segmentos de que são parte. A realidade dos conselhos no Brasil revela limites ao exercício do controle social. Destaca-se, nesse assunto, Raichelis (2006) ao apontar como limites os desafios postos à participação dos novos atores no âmbito dos conselhos.

Contudo, a experiência acumulada em mais de uma década e os numerosos estudos e pesquisas demonstram as dificuldades de os conselhos realizarem efetivamente o controle social, possibilitando que novos atores não-estatais participem da produção de bens públicos, introduzindo lógicas de racionalidade coletiva e de garantia de direitos na formulação e gestão das políticas públicas (RAICHELIS, 2006, p. 110).

Destarte, compreende-se que o controle social no Brasil, através dos conselhos gestores de políticas públicas, se dá em meio a contradições próprias, advindas da relação Estado e sociedade civil. Numa análise crítica, percebe-se que a institucionalização desses espaços como respostas às lutas travadas pelo fim do regime autoritário como conquista

através da Carta Magna brasileira configura os conselhos como avanços, mas permeados por uma trajetória de entraves a uma participação efetivamente cidadã dos atores sociais representantes da sociedade civil.

3.2 Desafios que permeiam o exercício do controle social no Brasil

As experiências de controle social no Brasil apresentam diversos desafios, permeados pelo universo de contradições que marcaram o processo de constituição dos conselhos no âmbito da democratização do Estado e da sociedade. Ao tempo em que as políticas sociais foram organizadas como respostas às demandas da população e como concessão do Estado, os conselhos ganharam expressão no processo de controle social. No entanto, esses fóruns de deliberação foram implantados nas esferas estadual e municipal sob muitos desafios que se expressam tanto pelas condições de estruturação e funcionamento, como pelas questões inerentes à participação da sociedade civil e da representação do poder público.

No conjunto de questões centradas nos desafios acerca do controle social, incide um debate acerca das possibilidades reais de participação social nos espaços conselhistas. No contexto dessa discussão, ressalta-se que a democracia participativa emergiu a partir da redemocratização brasileira, num Estado capitalista, onde predomina a dominação da classe burguesa sobre uma grande maioria populacional excluída do processo decisório. Segundo Oliveira (1998), o Brasil vivencia uma desmobilização dos grupos sociais, caracterizada pelo desmonte dos movimentos sociais. Para ele “O enfraquecimento da democracia representa uma diminuição da possibilidade de influência das classes sociais” (OLIVEIRA, 1998, p. 39).

Sob essa ótica, cabe lembrar, acerca da competência do Estado frente à política de Assistência Social que, a partir de uma construção democrática, o Estado é ator principal, ou seja o principal responsável pela execução das ações, sendo previsto sua articulação com a sociedade civil organizada em seus espaços e fóruns públicos. Portanto, a execução da política de Assistência Social é primazia do Estado e, enquanto ele transfere essa sua responsabilidade para a sociedade civil, as ações deslocam-se do sentido do direito para a ajuda, remetendo à concepção de prestação de serviço voluntário e assim comprometendo as possibilidades de a sociedade civil, em forma de organizações socioassistenciais, imprimir uma luta na defesa da igualdade social num embate com o Estado pelo aprimoramento das ações no âmbito do SUAS.

Esses elementos analíticos demonstram a guinada no papel da sociedade civil que reflete a política governamental do Estado mínimo, significando essa tentativa de repassar à sociedade civil responsabilidades inerentes à esfera pública governamental, conforme pressupostos constitucionais e por todas as leis orgânicas equivalentes.

Portanto, torna-se relevante considerar que, ao tempo em que se evidenciam as grandes inovações políticas e institucionais no formato das políticas sociais brasileiras, no que tange à criação dos conselhos, configurando um momento histórico do movimento democrático no Brasil, destacam-se também os limites ao exercício do controle social, cabendo uma análise para além dos números de conselhos instituídos e perfilando uma reflexão acerca das condições reais, considerando uma análise da totalidade, para uma participação efetiva dos sujeitos sociais inseridos nesses conselhos. Como pontuam Behring e Boschetti (2011, p. 178):

Para realizar uma análise da experiência do controle democrático, há que gramscianamente, avaliar o pessimismo da razão e da análise crítica com o otimismo da vontade. Nessa direção, observamos que se os conselhos têm grandes potencialidades como arenas de negociação de propostas e ações que podem beneficiar milhares, milhões de pessoas, e de aprofundamento da democracia, há também dificuldades para a realização dos sentidos de participação e pleno desenvolvimento na direção acima apontada.

Segundo Almeida e Tatagiba (2012), estudos comprovam o pouco conhecimento que a sociedade tem dos conselhos e que eles apresentam muitas fragilidades quanto aos mecanismos legais de prestação de contas e divulgação mais ampla das decisões tomadas no seu interior. Há uma baixa conexão entre conselhos e movimentos populares, o que demonstraria uma descontinuidade entre a mobilização popular da década de 1980 e a atuação nessas instâncias. Os mecanismos de participação e controle social ainda são desconhecidos pelo conjunto da sociedade, o que indica os limites à publicização da Assistência Social na forma de políticas que assegurem direito. De forma operacional, os canais de publicização ainda não estabelecem com a sociedade um fluxo ampliado de divulgação das ações inerentes ao controle social. Esse desconhecimento inibe a atuação dos atores sociais, de forma articulada com os segmentos aos quais eles representam, o que remete à necessidade de “criar mecanismos de comunicação e articulação com a própria sociedade civil” (RAICHELIS, 1988, p. 261).

Dentre os desafios ao exercício do controle social, Almeida e Tatagiba (2012) ainda acrescentam que estudos de caso revelam que os conselhos podem se transformar em mais um dos “nichos secretos” do Estado ao tempo em que não permitem o acesso público às suas reuniões ou criam dificuldades para a consulta de suas atas. Reuniões ampliadas e

territorializadas, fora do espaço formal de reuniões, não constituem práticas recorrentes aos conselhos de Assistência Social.

Os estudos de Dagnino (2002) apontam para um conflito característico da natureza da relação entre Estado e sociedade civil nos conselhos gestores, identificando fragilidades na representação da segunda, que exige a necessidade de uma qualificação técnica e política ampla, considerando a multiplicidade de atores com concepções diversas. Essa diversidade de atores, no âmbito dos conselhos, se caracteriza por segmentos sociais diversos que o compõem, uma pluralidade que, na concepção de Dagnino (2002), é requisito de uma convivência democrática nesses espaços públicos. Neste sentido, entende-se que tal pluralidade deve ser canalizada para uma luta por direitos da classe trabalhadora, a luta pelo enfrentamento das desigualdades sociais.

Conforme Dagnino (2002), o conflito característico da natureza dessa relação se dá pela “partilha efetiva do poder que se manifesta também em alguns casos como uma demanda pela ampliação das decisões envolvidas” (DAGNINO, 2002, p. 283). Nesta direção, apresentam-se, aqui, alguns apontamentos dessa autora acerca da natureza dessa relação, indicando os mecanismos que bloqueiam a partilha de poder, dando ênfase à participação da sociedade civil.

Por ser uma experiência nova no cenário brasileiro e por oportunizar a participação de sujeitos dos setores subalternos, essa atuação nos espaços de controle social apresenta-se como um desafio importante para a sociedade civil requerendo desta uma qualificação que a habilite atuar no embate com a representação do Estado. Acerca da exigência de uma qualificação técnica, assevera Dagnino (2002, p. 283):

Do lado da sociedade civil, uma série de elementos opera na mesma direção, dificultando uma participação mais igualitária nos espaços públicos: o mais importante deles parece ser a exigência de qualificação – técnica e política – que essa participação coloca aos representantes da sociedade civil.

A tensão em que se estabelecem as políticas sociais na conjuntura brasileira, dirigidas pela lógica da retração nos investimentos e pela insistência, ainda, da cultura do favor que permeia a Assistência Social, expressa o perfil despolitizado da representação da sociedade civil nos conselhos, desqualificando a atuação desses atores sociais.

Nesta perspectiva de qualificação da sociedade civil, se faz pertinente um trabalho de capacitação que envolva os conselheiros num comprometimento com a agenda de debates e decisões no âmbito dos conselhos. Como aponta Bravo (2006, p. 94):

A Participação dos sujeitos, entretanto, só poderá ser exercida mediante amplo trabalho de capacitação para que ocorra uma intervenção qualificada e propositiva,

no sentido de exigir direitos e exercer formas de pressão sobre o poder público. Nas frações de classe com baixo poder de organização, as dificuldades são ainda mais complexas. Para que o controle democrático se efetive, é necessário que os representantes da sociedade civil possam organizar-se institucionalmente e nas suas bases e que tenham consciência dos seus direitos e a quem reclamá-los.

Aliada à qualificação técnica, Dagnino (2002) aponta para a necessidade de qualificação política ampla que “envolve um aprendizado crucial nestes novos espaços que trazem, como parte de uma novidade, a convivência direta com uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses diversos” (DAGNINO, 2002, p. 285).

No entanto, tal diversidade entre os segmentos sociais nos conselhos aponta para uma certa limitação na atuação desses atores sociais que tendem a configurar-se de forma diferenciada dependendo do grau de organização e militância que os sujeitos sociais já conquistaram, mas também os debates podem reduzir-se a aspectos específicos que cada segmento demanda de resposta da Assistência Social e não um retrato das demandas do conjunto da classe trabalhadora. Essa fragmentação da sociedade civil na instância de controle social fragiliza a luta em torno de um único projeto societário capaz de concretizar a proteção social instituída nos dispositivos legais. Raichelis (1998) contribui nesse sentido ressaltando a relevância do aprofundamento no debate acerca do conteúdo da Assistência Social não reduzido a programas e serviços, mas principalmente a direitos. Apesar de cada segmento apresentar suas lutas específicas historicamente escritas no cenário de exclusão, o exercício do controle social no SUAS deve ampliar as discussões para a luta das classes subalternas no contexto de desigualdade social.

Neste sentido, entende-se que tal pluralidade deve ser canalizada para uma luta por direitos da classe trabalhadora, a luta pelo enfrentamento das desigualdades sociais. A participação da sociedade civil deve ganhar força como uma construção coletiva de uma classe que se reconhece nas relações contraditórias do capital com vistas à garantia da consolidação de políticas públicas.

Em consequência dos elementos apontados até aqui, sublinha-se “a necessidade de articulação entre as organizações da sociedade civil como uma forma de assegurar uma representatividade maior” (DAGNINO, 2002, p. 282). Nos espaços institucionalizados, como os conselhos gestores, a participação da sociedade civil pela representatividade das organizações não governamentais deve apresentar legitimidade junto aos setores populares. Na arena de embate e tensão, essas instâncias de representação se configuram como a voz daqueles que são os mandatários dos serviços públicos e de toda uma sociedade que se movimenta na luta por garantia de direitos. Para tanto, se torna imprescindível uma prática

sociopolítica nos conselhos gestores, resultado de uma construção com a base, através de outros espaços ampliados em conjunto com setores populares que compõem as diversas organizações da sociedade civil.

Ainda se acrescentam, a partir dos estudos analisados, alguns desafios que obstaculizam o exercício do controle social, se estabelecendo especificamente na atuação dos conselhos gestores de Assistência Social. Dentre eles, destacam-se: esvaziamento da instância, expresso pela ausência de persistência dos representantes da sociedade civil e alta rotatividade dos representantes não governamentais; evidência de uma participação democrática restrita e elitista, ocasionando a exclusão política dos movimentos sociais e entidades representativas da sociedade civil; inexistência de recursos necessários ao seu funcionamento; definição autoritária da agenda de discussão e pouca representatividade e capacidade decisória dos representantes governamentais (FERRAZ, 2009).

Esse leque significativo de limites remete a questões mais amplas acerca dos desafios postos. Bravo e Correia (2012) ressaltam, em seu estudo, que os conselhos gestores podem constituir-se de mecanismos de legitimação do poder dominante.

Assim, os conselhos podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais, que em vez de controlar passam a ser controlados. Foi nessa perspectiva que aconteceu o discurso participacionista e de controle social no governo Fernando Henrique Cardoso, na busca das parcerias com a sociedade para enfrentar os problemas sociais de forma solidária, controlando os gastos que deveriam ser mínimos, racionalizados e eficazes. Este é o controle social que interessa às classes dominantes e é funcional para preservação do seu domínio (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 136).

A trajetória de instituição dos conselhos gestores evidencia alguns entraves à representação da sociedade, na perspectiva de um projeto de organização coletiva. Para Simionatto (2010), no Brasil, o conceito de participação tem-se transformado em ferramentas de manipulação e assim tem perdido o seu caráter de construção política. No cenário brasileiro, ao tempo em que se configuram avanços, estabelecidos por marcos legais, garantindo o exercício da cidadania numa democracia participativa, em espaços constituídos e legitimados, se expressa uma dinâmica convergindo para uma desmobilização dos atores sociais, o que pressupõe posturas viáveis ao estabelecimento desses canais de participação.

O controle social como processo político pressupõe, por um lado, a existência de governantes democráticos, estimulados ao partilhamento do poder com a sociedade civil e instados à construção de canais de participação e de instrumentos institucionais que favoreçam o protagonismo das sociedades nos assuntos de interesse público (CAMPOS, 2009, p. 105-106).

No contexto da discussão referente aos limites postos ao exercício do controle social nas políticas sociais, como a de Assistência Social, apesar dos avanços e conquistas advindos do processo de participação popular, situam-se desafios significativos que emergem com uma ampla crítica acerca dos conselhos gestores. Esses desafios sinalizam para a necessidade de superação de práticas que reduzem o controle social, a conformação da sociedade civil ao projeto hegemônico da classe dominante, onde os espaços dos conselhos de políticas sociais significam muito mais mecanismos para reforçar a direção reducionista do Estado, em termos de aprovação sem análise crítica e participativa de pautas já definidas pelo poder público do que deliberações que se centram na perspectiva da ampliação dos direitos socioassistenciais.

Diante desse quadro de contradições em que se inserem os conselhos, Gohn (2011) salienta que se faz necessário o fortalecimento das instâncias de controle social para habilitá-las à intervenção no cenário em que se desenvolvem. A autora corrobora os apontamentos aqui expostos, sublinhando, como fragilidades: a falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão pública; a curta trajetória de existência dos conselhos; a falta de exercício prático, concomitante à falta de conhecimento da maioria da população acerca deles.

De outro lado, a existência de concepções oportunistas, que não se baseiam em postulados democráticos e veem os conselhos apenas como instrumentos/ferramentas para operacionalizar objetivos predefinidos tem feito dessa área um campo de disputa e tensão (GOHN, 2011, p. 95).

Esta questão se torna preocupante quando pensada como um agravo à perspectiva de construção de diretrizes que efetivem direitos sociais. Num Estado de natureza capitalista, vale lembrar que os conselhos, ao tempo em que representam conquistas das lutas sociais em torno dos direitos de cidadania, também constituem concessão do Estado no intuito do projeto de caráter reformista de responsabilização da sociedade pela gestão pública.

Entretanto, como destaca Neves (2012), afirmar direitos torna-se uma ofensiva à empreitada neoliberal, sendo de grande relevância tais espaços por serem “fecundos para romper com a lógica do trato da coisa pública instrumentalizada pelo capital e pelo projeto neoliberal para fins privados, mercantis e antidemocráticos” (NEVES, 2012, p. 116).

Campos (2009) analisa, em seus estudos, tal contexto desafiador indicando que a atuação dos atores sociais nos conselhos deve estar firmada numa busca que venha convergir para uma agenda de deliberação em torno do aprimoramento do atendimento às demandas dos segmentos sociais mais vulneráveis. Para ele, “o espaço do conselho não pode ser compreendido como uma instância para a produção de impasses ou conchavos, mas como

ambiente justificado para a busca de entendimento em torno de programas sociais adequados ao atendimento” (CAMPOS, 2009, p. 112).

Salienta-se, então, que se torna imprescindível identificar que, frente aos desafios apresentados neste estudo, se põe uma questão mais nevrálgica, no cerne da reflexão em torno da participação efetiva de sujeitos sociais nos espaços dos conselhos, no que tange especificamente à participação dos usuários, como representantes da sociedade civil. Considera-se bastante desafiadora por tratar-se de sujeitos sociais que vivenciam a subalternidade nas relações sociais vigentes. Como assevera Machado (2012): “a postura de subalternidade de representantes da sociedade civil diante das exigências em torno da apropriação de questões técnicas, de pouco conhecimento e acesso da população em geral, constitui-se em desafio” (MACHADO, 2012, p. 140).

Torna-se, então, relevante o estudo da atuação dos usuários como representantes da sociedade civil, cabendo uma análise crítica em torno dos limites postos a essa participação. Parte-se da concepção de que a participação da sociedade civil, dos sujeitos subalternos, constitui elemento potencial para o fortalecimento das instâncias de controle social, por representarem, no âmbito dos conselhos, as demandas pela efetividade dos direitos sociais. Pelo percurso sócio-histórico em que se institucionalizaram as práticas conselhistas no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, a realidade indica a necessidade da retomada e aprofundamento do debate acerca da efetividade dessa participação. Os conselhos são uma realidade, mas sua dinâmica de funcionamento deve estar sob relações democráticas pautadas numa participação cidadã.

Os conselhos de políticas públicas já atingiram a maioria. Não são mais “experiências” ou “apostas”, termos frequentemente utilizados para destacar a novidade que eles representam desde que emergiram nos debates constituintes como demandas da sociedade brasileira. Se os conselhos traduzem apostas, hoje refletem conquistas inegáveis do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 69).

Segundo Martins (2009), no âmbito da Assistência Social, os conselhos ganham expressão no processo de controle social, no movimento que estabeleceu a criação de uma nova cultura na condução da Política Pública de Assistência Social, a cultura participativa, onde a participação da sociedade civil constitui elemento essencial, circunscrita a uma proposta de fortalecimento democrático. Para Kronemberger et al. (2012), a mobilização e a qualificação da participação da sociedade civil no interior dos conselhos constituem ações potenciais para o fortalecimento democrático dessas instâncias.

Para Lüchmann (2008), os conselhos apresentam uma proposta ousada e diferencial em relação à lógica tradicional de elaboração e deliberação das políticas públicas, por reunirem diversos atores, um “exército” de conselheiros, o que inaugura novas formas de representação da sociedade civil junto ao campo institucional.

Os conselhos gestores são também espaços nos quais se fomenta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto do Estado. Tem exigido que o Estado dê publicidade as suas ações, apresente contas, exponha os critérios que balizam acordos; e, da sociedade civil, tem exigido que se qualifique para essa participação, o que amplia seu conhecimento dos processos que envolvem a gestão pública e possibilita a construção de novos referenciais capazes de equilibrar a defesa dos interesses privados e corporativos com o reconhecimento do caráter coletivo dos direitos implicados (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 73).

Destarte, os conselhos, como canais de participação, controle social e mecanismos de publicização da Política de Assistência Social, configuram-se como instrumentos de estímulo, promoção ao debate e direcionamento dos rumos dessa política pública. Ao tempo em que dá visibilidade aos interesses coletivos, a Política de Assistência Social também convive com o contraditório, pois se reafirma frente ao projeto de consolidação num estado neoliberal, num contexto de retração dos direitos sociais.

Nestes termos, sublinham Bravo e Correia (2012) que a importância da organização coletiva para o efetivo controle social das classes subalternas constitui uma pauta urgente. Entendem que há um limite posto a esta, considerando que os conselhos e conferências não constituem espaços homogêneos, pois neles há um embate de projetos políticos distintos que se confrontam na perspectiva de dar direção política pelos ditames da classe dominante às classes subalternas.

Ressalta-se que nos conselhos e conferências se expressa a correlação de forças existente no conjunto da sociedade. Eles não são mecanismos acima da sociedade, nem são instâncias isoladas de interesses, cooptação, disputas da direção da política social articuladas a projetos societários mesmo que isto não esteja explicitado (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 136).

Portanto, para a efetivação do controle social sobre o Estado, faz-se necessária “a articulação das forças políticas que representam os interesses das classes subalternas em torno de um projeto para a sociedade, que tenha como horizonte o rompimento com a sociabilidade do capital” (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 147). Nesta mesma linha de pensamento, Paz (2009) sublinha que uma nova agenda deve ser elaborada para os conselhos gestores de políticas públicas com vistas à maior legitimidade social e radicalidade democrática. “Os conselhos têm um importante papel a desempenhar no controle da gestão pública e na

democratização das relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade em geral” (PAZ, 2009, p. 29).

Desta forma, a participação da sociedade civil enfrenta limitações que se originam nas estruturas estatais pouco comprometidas com os processos de democratização, na burocratização, na falta de recursos, na ineficácia, na instabilidade dos projetos que implicam a parceria com o Estado e, ainda, na existência de qualificação técnica e política que deveria dar suporte para manutenção da autonomia e da capacidade de representação efetiva. Como no interior da própria sociedade civil há confronto entre diferentes projetos políticos, concepções e interesses, estes se refletem no interior desses organismos de representação de interesses sociais diferentes. As dificuldades de reconhecimento da pluralidade e da busca de interesses comuns são, de acordo com Dagnino (2002), o núcleo de um “aprendizado” difícil: o da construção da hegemonia (CRISTO, 2012, p. 109).

Tomando como referência as incursões teóricas apresentadas, entende-se oportuno situar o debate da participação social no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social, sob a perspectiva da representatividade da sociedade civil. Como se explanou até aqui, os conselhos inserem-se na dinâmica das relações vigentes de subalternidade da sociedade civil, desencadeando uma teia de desafios a sua efetiva participação através dos segmentos sociais vulnerabilizados e demandantes dos serviços socioassistenciais.

Cabe então, aqui, analisar em que medida a representatividade nos conselhos vem-se desdobrando na perspectiva da construção de práticas efetivas de participação nos espaços de debate e deliberações. A representatividade da sociedade civil constitui um elemento essencial às práticas democráticas no seio das instâncias de controle social. Constitui, portanto, um elemento importante para aprofundamento deste estudo, no sentido de se compreenderem os limites postos a essa representatividade, para, assim, aprofundar os aspectos analíticos da atuação dos usuários no âmbito do CMAS/TE.

3.3 Os conselhos gestores de Assistência Social e a questão da representatividade

A representação da sociedade civil no contexto do controle social nas políticas públicas se perfaz como um elemento intrinsecamente relevante na perspectiva do aprimoramento das ações, considerando que a voz, as vivências e as expressões dos sujeitos sociais fornecem bases para se pensarem e repensarem as diretrizes postas nessas políticas. Num contexto capitalista contemporâneo, onde o Estado se organiza em torno das contrarreformas que retraem cada vez mais a sua responsabilização frente às expressões da questão social, as possibilidades de organização e participação da classe trabalhadora, numa construção coletiva, convergem para uma cidadania ativa.

Na perspectiva de exercício do controle social, há inflexões importantes acerca da questão da representatividade no âmbito dos conselhos gestores. Tendo em vista que os conselhos são um dos principais instrumentos de participação democrática, destaca-se a relevância de uma representação da sociedade civil habilitada, escolhida de forma democrática e que de forma efetiva participe dos espaços de debates e decisões para o exercício dessa cidadania ativa que priorize a defesa dos interesses coletivos.

Nos estudos de Raichelis (1998), a partir da análise da esfera pública no âmbito da Assistência Social, quando a autora escolheu, como lócus de pesquisa, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), questões são problematizadas no sentido de examinar as dificuldades relativas às práticas de representação político-institucional. No entendimento da autora, a representação nos espaços institucionais se estabelece enquanto elemento constitutivo da esfera pública. Associada ao processo de construção da Assistência Social como política pública está a constituição de atores sociais inseridos, com atribuição de interagir com o Estado, dotados de representatividade e legitimidade. Para a autora, o tema representação é complexo, mas necessário para se compreenderem as determinações postas a suas possibilidades.

Neste estudo, analisar tal questão se faz muito pertinente, tendo em vista que se demarcou, no âmbito da representatividade da sociedade civil, de forma específica, a representatividade dos usuários. Ressalta-se que a proposta central é entender como se tem dado essa representação da sociedade civil no âmbito do CMAS/TE, na perspectiva dos usuários. A representação do segmento de usuários levanta questões acerca das possibilidades de sua participação para a construção dessa política pública de forma eficaz na perspectiva da efetivação de direitos.

Mediante as questões expostas inicialmente, é importante se entender a representação e representatividade e a relação com a participação. Como salienta Paz (2009, p.26), com base em Pitkin (1967):

Do ponto de vista conceitual, Pitkin (1967) distingue o sentido de participação e de representação. Participação significa auto-apresentação, ou seja, a participação é direta, onde o próprio indivíduo se manifesta. Já a representação significa “tornar presente algo que está ausente”. Representar implica que alguém tem a delegação para falar, atuar em nome de outro ou de um grupo. Um representante é alguém que foi autorizado para falar por outrem dentro de determinados limites.

O sujeito participante atua representando um segmento e fala pelos demais. Isto ocorre por um compromisso, não pelos interesses particulares, mas da coletividade. No entanto, numa cultura dominante tal qual a que vivemos, a participação popular apresenta

peculiaridades a tal representação. No contexto de representação nos conselhos de Assistência Social, há uma diversidade de grupos ou segmentos de camadas populares. São eles: grupos de idosos, movimentos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes etc. Refletem, no contexto de luta pelos direitos socioassistenciais, suas necessidades específicas. No caso específico do conselho de Assistência Social, assevera Raichelis (1998, p. 252):

Como o sistema de carências ou de necessidades sociais não é algo estático ou abstrato, mas referido a um conjunto de valores e modos de vida compartilhados por uma sociedade determinada, sob certas condições históricas, decorre daí que o que é considerado “normal” ou padrão básico para uma vida digna a todos os cidadãos é necessariamente objeto de luta política. Assim, considerada, a luta pela expansão de direitos sociais está diretamente relacionada com a ampliação desse debate da esfera pública, em que a sociedade civil possa estar amplamente representada e, principalmente, os principais interessados possam se auto-representar por intermédio de sua organização coletiva.

Consoante às determinações da democracia participativa, onde a representação é delegada não ao político que foi escolhido pelo voto (democracia representativa), mas sim ao sujeito que representará um segmento, sendo escolhido ou eleito em fóruns próprios para participar de espaços públicos e falar em nome de um grupo ou segmento, ampliam-se as possibilidades de fomentar a luta coletiva pela expansão dos direitos sociais (PAZ, 2009).

Quando se aplica tal conceito para os conselhos de políticas públicas, empreende-se a ideia de que a representação requer a escolha de organizações e de pessoas para exercerem um papel nos espaços públicos, dentro de determinados limites, com compromissos éticos e com uma determinada pauta e prática política, fundamentado nas diretrizes postas que referenciam tal exercício de controle social e com um compromisso e envolvimento com as questões que permeiam a vida coletiva. Como sublinha Conceição (2016, p. 133):

A representatividade dos conselheiros está relacionada com a capacidade de representação dos interesses coletivos nas assembleias do conselho e de articulação do representante com o segmento que representa. Tal articulação com a base propicia a participação dos referidos grupos no processo de tomada de decisão.

Nessa vertente, entende-se que a participação da sociedade civil, na gestão de políticas públicas, pressupõe o envolvimento dos cidadãos nas ações municipais, no contexto de formulação e implementação de políticas sociais, direcionamento com estratégias para a condução mais adequada, no sentido de intervir na realidade, estimulando a superação do quadro de exclusão a que está submetida uma grande parcela dos cidadãos. A criação de espaços participativos evidencia as demandas específicas de certos grupos, como também especificidades da comunidade local e promove a corresponsabilidade do cidadão, ou seja, uma participação cidadã, conceito trabalhado por muitos estudiosos, como Teixeira (2002).

Entretanto, é necessário analisar como se dá essa participação no âmbito dos conselhos, no tocante à representatividade da sociedade civil, compreendendo que posturas baseadas no clientelismo ainda permeiam as arenas de discussão e decisões políticas, aliadas à fragilidade de organização coletiva da população no cenário de luta e defesa de seus direitos.

Sob essa ótica, destaca-se que, na trilha da emancipação cidadã, em que os usuários da política de assistência social reconhecem possibilidades concretas de acesso a serviços, programas e projetos que respondam a suas demandas, prevalece, ainda, o clientelismo entendido aqui no cerne da cultura política de subordinação, como: “a dependência e submissão daquelas pessoas que recebem como favor aquilo que é de direito. É importante considerar que nem sempre o doador é uma pessoa física – pode ser uma instituição, entidade, movimento ou organização” (MACHADO, 2012, p. 89).

Campos (2009, p. 20), contrapondo tal cultura política de subordinação, concebe que, na “aposta participacionista, como fonte de poder e como autoridade, o povo organizado participa da gestão do bem público, influencia na escolha das ações prioritárias e fiscaliza o desenvolvimento destas e a utilização dos recursos por parte do governo”.

Assim, compreender a representatividade é entender as possibilidades de organização da sociedade numa perspectiva participativa, em que suas demandas são publicizadas em espaços de discussão política em interlocução com o poder público com vistas à busca por melhores condições de vida, tratadas a partir da realidade política vivenciada nos municípios.

A questão da representação, no âmbito dos conselhos, é apontada por alguns autores no conjunto dos desafios postos ao exercício do controle social nesses canais de participação. Neves (2012), ao apontar os limites ao controle social no capitalismo, por configurar dentro do projeto neoliberal e assim não objetivar a emancipação das classes, ressalta a dificuldade de participação não somente da representação da sociedade civil, mas também do poder público. Neste segmento, a autora destaca a alta rotatividade nos conselhos, bem como a influência partidária, determinando as decisões, fragilidade no processo de publicização e uma forte cultura de personalização.

Corroborando as assertivas acima, Raichelis (1998), no tocante à representatividade, identifica, nos seus estudos, uma fragilização nos seguintes aspectos: constitui-se de uma categoria fragmentada e diversificada, não sendo identificado um caráter orgânico nessa representação; prevalece, nos representantes do poder público, a ideia de que os conselhos são espaços da sociedade civil e, como consequência, o desqualificam como espaço público; o

nível de legitimidade atribuído à participação da sociedade civil é maior que dos representantes governamentais, pelo fato de ter sido eleito num fórum democrático.

A maioria dos entrevistados da relevante pesquisa de Raichelis declarou não receber orientações do seu órgão quanto às posições a serem defendidas. Em alguns casos, é tida como mais uma tarefa. Como Neves (2012), Raichelis (1998) também aponta a questão da rotatividade na representação governamental maior do que a identificada na sociedade civil.

Acrescenta-se, ainda referente à representação governamental, segundo Raichelis (1998), a predominância do discurso técnico e não ético-político, impondo-se no processo de tomada de decisões, reduzindo-se ao cumprimento de mais uma tarefa administrativa.

A consideração de que os Conselhos são instâncias de interesse quase que exclusivo da sociedade civil traz como consequência sua desqualificação como espaço público, na medida em que o outro, o interlocutor governamental, peça-chave da legitimação desse espaço como mecanismo de articulação e negociação entre governo e sociedade civil, nem sempre está presente e, quando está, sua intervenção não é investida de representatividade (RAICHELIS, 1998, p. 203).

A característica da representatividade governamental promovendo a desqualificação do espaço público representa, na trajetória de consolidação da Assistência Social, um óbice ao processo de interlocução com a sociedade civil. Essa fragilidade descaracteriza o exercício do controle social limitando-o a mais uma tarefa do agente público designado à participação. Os espaços conselhistas não podem configurar para a representação governamental como algo sem relevância, pois os atores que atuam no âmbito das políticas públicas se inserem nesse processo de forma fundamental por estarem vinculados administrativamente à gestão, podendo assim contribuir na arena de debates com informações acerca de instrumentos de gestão, como planos, orçamentos etc, como também colaborar com processos de capacitação dos demais membros do conselho. Neste sentido, destaca-se o que Paz (2009) acentua acerca do comprometimento dos conselheiros:

O(a) conselheiro(a) comprometido(a) com os interesses públicos deve zelar pela ética, transparência e honestidade, atuando sempre em defesa do coletivo e jamais em benefício próprio. O lugar de representação deve ser, acima de tudo, um instrumento facilitador do acesso a informações, de defesa de direitos e de controle social (PAZ, 2006, p. 121).

Na particularidade dos conselhos gestores de Assistência Social, no que se refere à representação da sociedade civil, Neves (2012) aponta como um fenômeno o que ela chama de “organização da sociedade civil” para evidenciar os conflitos existentes entre as entidades da sociedade civil que compõem o conselho e que prestam serviços à comunidade. Para a autora, tais entidades disputam espaço no conselho que lhes possa favorecer na disputa por recursos ou visibilidade. “A briga nesses espaços, nesses conselhos, é pela representação de

sua entidade, em detrimento da representação dos usuários e da política pública a que estão vinculados” (NEVES, 2012, p. 117).

Neste quesito, Raichelis (1998) identificou uma relação de intimidade com o Estado fundada em apadrinhamento político e distante de interlocução com os demais atores sociais, corroborando essa disputa por recursos públicos. As verbas ou recursos, para garantir o funcionamento dessas entidades, terminam ficando condicionadas pela influência partidária dentro do próprio conselho ou pela aproximação com o executivo local (NEVES, 2012).

No âmbito dessa discussão, a representatividade da sociedade civil pelas entidades, estando subjugada a interesses corporativos e cooptação política, interfere na capacidade deliberativa do conselho, pautada na paridade entre seus membros. As decisões, assim, ficam comprometidas não com o ideário pretendido de aprimoramento das ações, mas com benefícios particulares. Tal contexto acentua os versos da cultura política predominante no Brasil da troca de favores, ou seja, do clientelismo e do patrimonialismo: “nem governo, nem sociedade civil têm que ficar a reboque do outro, mas essas duas instâncias precisam conflitar interesses e estabelecer negociações a fim de que o caráter público da política seja assegurado” (MACHADO, 2012, p. 88). Nos espaços dos conselhos, devem predominar as possibilidades de se estabelecerem relações democráticas em torno do bem público.

Entrementes, sobre a exposição das questões acerca da representação no âmbito dos conselhos, Neves (2012) assevera que, apesar desses espaços constituírem avanços democráticos, essa representação precisa superar muitos entraves.

Esses representantes tornam-se especialistas “técnicos” e negam esses espaços como espaços da política, da persuasão, da pluralidade de tensões de projetos políticos em disputa. Ao restringi-lo a um espaço de técnicos, descaracterizam e despolitizam o espaço do conselho como um espaço da política da busca de hegemonias. Essa dificuldade está vinculada à construção de uma cultura pública no enfrentamento do autoritarismo social e da cultura política privatista exercida pelos gestores ao longo de décadas nos diferentes governos locais. Práticas políticas que negligenciam o ineditismo desses espaços como espaços da grande política, da construção de políticas públicas de interesse coletivo, de democratização das decisões, de partilha de poder de decisão (NEVES, 2012, p. 118).

Na lógica excludente em que se organiza o Estado brasileiro, urgem posturas mais comprometidas com um projeto societário de classe, pela participação do conjunto dos trabalhadores, classes subalternas, no centro dos debates políticos, no sentido de viabilizar transformações sociais. No crivo da democracia participativa, os espaços dos conselhos precisam e devem configurar-se como espaços legítimos de participação da sociedade civil, não sob os olhares tutelares de outros agentes, mas como resultado da construção coletiva. E a

representação governamental necessita romper com a lógica de participação despolitizada e regida pelos ditames do capital.

Os principais desdobramentos dos estudos de Raichelis (1998) apontam para os desafios relativos às práticas de representação político-institucional, como elementos constitutivos da esfera pública entendida como “espaço essencialmente político ocupado por sujeitos sociais que buscam reconhecimento e legitimidade através do conflituoso jogo político entre os atores sociais representados. Parte integrante do processo de democratização da vida social” (RAICHELIS, 1998, p. 81).

No tocante à sociedade civil, Raichelis (1998) indica alguns elementos importantes, como: a incorporação da linguagem da Assistência Social por novos personagens exige a qualificação das concepções e práticas; a representação dos usuários é complexa e multifacetada, remetendo às formas de associação e às dificuldades de organização coletiva dos grupos mais empobrecidos. Para a autora, o desafio central apresentado pelo estudo para se instituir a esfera pública no âmbito da Assistência Social é a incorporação dos usuários. É junto a esses grupos que a política precisa construir uma nova legitimidade. É preciso criar novos mecanismos.

Nestes termos, há inflexões importantes no tocante à questão da representatividade nos conselhos gestores de políticas públicas, entendida por Paz (2009) como o grau de legitimidade conquistada por aquele que representa uma categoria ou segmento. A autora ressalta, como um dos problemas da representação, considerada como o ato de delegar poderes, a omissão na participação, verificando-se o comodismo em se pensar que pesa a responsabilidade de participar somente sobre o representante. A representação constitui-se de uma via de mão dupla, exigindo posturas de ambas as partes. “De um lado o coletivo de um determinado segmento que precisa discutir, mobilizar e, de outro, o representante escolhido que deve fomentar o debate e defender as propostas do segmento que o colocou naquele espaço” (PAZ, 2009, p. 26).

Essa é uma questão importante para reflexão: o representante tem delegação do conjunto a quem representa, mas não pode se distanciar e agir sozinho. Para essa representação, o representante deve ouvir o grupo, alimentar o debate com informações, provocar as discussões e respeitar a posição da maioria, mesmo que a sua seja diferente, afinal ele foi escolhido para representar o grupo. O que se observa muitas vezes é distanciamento dos representantes da sua base, que passam a atuar em “causa própria ou de sua entidade”. Importante ressaltar que um representante tem compromissos políticos e éticos (PAZ, 2009, p. 26-27).

Outras questões são importantes para a compreensão da representatividade como um elemento fundamental no processo democrático participativo, como destaca Gohn (2011)

acerca da representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais. A autora salienta a ausência de igualdade de participação entre os participantes, o que infere questões relativas à questão da paridade. Institucionalmente, os conselhos gestores estão regidos pela paridade, a exemplo dos conselhos gestores de Assistência Social, mas indicam alguns estudos que os representantes dos órgãos governamentais, na sua maioria composta de técnicos vinculados ao órgão gestores, detêm os saberes necessários para argumentação e direcionamento das decisões, enquanto, na sua maioria, a representação da sociedade civil não dispõe de conhecimentos basilares para discussão e debate dos rumos a serem definidos. Campos (2009) contribui para esse debate indicando que recai sobre a sociedade civil o não reconhecimento às barreiras impostas pelos governantes.

O agir limitado da sociedade civil nos espaços dos Conselhos na direção do controle social, por um lado, decorre de uma multiplicidade de fatores presentes na estrutura fortemente hierarquizada do Estado; nas formas tradicionais dos governos que operam, em sua maioria, como autarquias impermeáveis às vozes da população pobre; na cultura da sociedade que naturaliza a delegação, quase incondicional, dos poderes aos governantes; na tradição das relações estruturadoras das práticas assistenciais ainda prisioneiras da caridade, do favor e da filantropia (CAMPOS, 2009, p. 23).

Paz (2009) corrobora com tais assertivas apontando que a questão da representatividade, nos conselhos gestores, se faz sob muitos limites, como: há um distanciamento dos representantes da sua base; as falas e posicionamentos não podem sofrer cerceamento da representação do poder público visto que “os conselhos de políticas públicas são espaços plurais, de disputa e negociação. A representação dos diferentes segmentos deve ter autonomia política para defender suas ideias e propostas” (PAZ, 2009, p. 27). Sendo uma representação de caráter sempre político, coloca-se em questão a legitimidade exercida pelo representante que, em muitos casos, se distancia da sua base limitando sua participação a uma atuação particularista, com defesa de interesses individuais. Outra questão que merece atenção é a heterogeneidade da sociedade civil. No âmbito dos conselhos, há uma variedade de organizações da sociedade civil de segmentos sociais distintos.

Soma-se ainda uma dificuldade adicional no tocante à representação da sociedade civil, pela rede de prestação de serviços. Nas organizações não governamentais prestadoras de serviços socioassistenciais, apesar do status de política pública da Assistência Social, a partir da Constituição Federal de 1988, ainda é perceptível o caráter de cunho assistencialista nas ações, tencionando para uma representação com interesses conflitantes, direcionada para o não reconhecimento dos conselhos como espaço político de disputa por direito.

Nesta perspectiva, os interesses dos usuários dos serviços socioassistenciais da rede não governamental são apresentados sob a lógica do favor e não do direito. Terminam sendo representados no sentido da tutela e não das condições para seu protagonismo, sua participação coletiva em torno daquilo que é reconhecido constitucionalmente como direito. Este aspecto conflitante corrobora para a prevalência da cultura política centrada no paternalismo autoritário, como assinala Campos (2006, p. 109):

O assistido na condição de beneficiário não se constitui como sujeito do seu destino ou como porta-voz de seus direitos e reivindicações. A sua condição subalterna autoriza que outros – os benfeitores – representem os seus interesses. A subalternidade é um nutriente do paternalismo autoritário.

Cabe lembrar que o processo de transição democrática brasileiro, ensejado nas décadas de 70 e 80, se desenvolveu por uma dinâmica social com visibilidade para um conjunto expressivo de organizações da sociedade civil, coletivos de grupos sociais que representavam os mais variados segmentos em torno das suas lutas. Os mais diversos estudos de caráter teórico e empírico em torno do significado e do alcance dessa dinâmica para o processo de consolidação da democracia em nosso país denotaram elementos desafiadores no que tange à questão da representatividade no âmbito das instâncias de controle social e, aqui, se delimita a análise para os conselhos gestores de Assistência Social.

Assim, em meio a esse paradoxo, observa-se que o conjunto de organizações coletivas que se dão na proposta de engendrar o controle social via representação constitui algo novo que, ao tempo em que revela a inovação intrínseca ao processo de gestão democrática, sublinha as fragilidades da legitimação por esta representação nos conselhos. Como apontado aqui pelos estudos em questão, trata-se de um caráter individualista que aponta para uma fragilização na relação entre os representados, o que pode ser visto como um elemento comprometedor da qualidade da representação, ou seja, da representatividade, mantendo os representados distantes do debate e da luta das classes subalternas frente ao projeto societário da classe hegemônica.

Destarte, os desafios postos à representatividade nos conselhos gestores podem incidir em entraves quanto ao potencial dessas instâncias no processo de acompanhamento e deliberação, assim como o grau de autonomia na formulação e fiscalização da Política de Assistência Social.

Transitar na análise do controle social no Brasil sob o olhar sócio-histórico que institucionalizou os conselhos gestores de políticas públicas, em especial aquelas de recorte social, como a de Assistência Social, remete às dimensões contraditórias que norteiam as

relações sociais estabelecidas na centralidade do sistema capitalista. As conquistas advindas da Constituição Federal de 1988, sob o crivo das relações democráticas, institucionalizaram as diretrizes descentralizadoras e participativas, atreladas, contudo, a um conjunto de limites postos à efetividade do exercício do controle social pelos conselhos. Os desafios impostos ao controle democrático e à tomada de decisões substantivas estão no centro dos constrangimentos promovidos pelo neoliberalismo e a mundialização do capital. Territorialmente, no Brasil, viveu-se uma proliferação dos conselhos, contudo isso não significou uma redemocratização efetiva do Estado brasileiro, o que se deve admitir que esteja ainda em curso, confrontando-se com práticas antidemocráticas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Vale lembrar que o controle social, como uma possibilidade de gestão participativa, configura-se no âmbito do Estado democrático burguês. Um Estado não mais restrito, mas ampliado na perspectiva de uma esfera pública, onde se estabelece uma disputa de projetos políticos distintos em que a sociedade civil imbuída do ideal de classe é desafiada, frente aos limites da sua representatividade, a lutar pela hegemonia. Os conselhos representam as possibilidades para essa gestão, pois se constituem em mecanismos legais, como aponta Campos (2009, p. 23): “A gestão participativa para ser bem sucedida precisa estruturar-se em bases institucionais robustas, que assegurem aos cidadãos instrumentos legais para exercerem soberania na relação com o governo”.

O estudo aqui apresentado dá ciência de que uma sociedade democrática é aquela onde visões conflitantes têm a possibilidade de se expressarem e os espaços dos conselhos de Assistência Social representam essa possibilidade. Sublinha-se que os mecanismos de controle social significam, no rol das conquistas sociais, grandes avanços para a Política de Assistência Social. O SUAS representa o novo modelo de política de Assistência Social que reconhece os conselhos como espaços privilegiados onde se pode efetivar essa participação popular.

Oportunamente, este estudo, centrado numa análise crítica da realidade, diante da conjuntura que se apresenta, propõe-se ampliar o debate sobre as condições efetivas de participação da sociedade civil pelos segmentos de usuários. Compreende-se que o controle social no SUAS indica as possibilidades que a sociedade civil tem de influenciar na agenda do governo, como também a aproximação entre os atores numa interlocução que direcione ao aprimoramento dessa política pública que carrega os traços de uma cultura política baseada no clientelismo e no patrimonialismo.

A construção do modelo de Proteção Social, instituído pela CF/88 e a LOAS, teceu o caminho para as possibilidades de uma participação popular nas instâncias de controle social na Assistência Social, pelos segmentos de usuários dos serviços do SUAS. Contudo, refletir sobre a participação do usuário no CMAS/TE revela as contradições e desafios postos ao exercício do controle social, por tratar-se da participação de um segmento vulnerabilizado e subalternizado pelas condições de exploração do capitalismo.

4 A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS DO SUAS NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE TERESINA

A implementação da Assistência Social como uma Política Pública, sob o viés do direito, ainda constitui um grande desafio, pois carregada historicamente pelo estigma que a dissocia da lógica de cidadania, persistem ainda dilemas que configuram a luta pelo seu reconhecimento no rol das políticas públicas de direitos. Como afirma Castro (2012), “o movimento de luta em torno da sua consolidação como Política pública foi retardado. Era como se lutar pela assistência significasse a não luta pela cidadania, dada a desvinculação histórica entre ambas” (CASTRO, 2012, p. 86).

No cenário atual, a Assistência Social está implantada na totalidade dos municípios brasileiros, através da implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Partindo disso, o mérito proposto por esta pesquisa não se reduz a apresentar, de forma isolada, o formato atual da Assistência Social, mas a analisá-la sobre parâmetros críticos, nas relações contraditórias que se inserem como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais no capitalismo, resultado de todo um processo de redemocratização da sociedade brasileira que resultou na sua transmutação de ações de caráter de ajuda e benesse para o status de direito. Como pontua Mota (2010), os traços da Assistência Social como política não contributiva não podem reduzi-la às práticas de favor:

A rigor, não podemos reificar a Assistência Social pelo fato de ela ser uma política não contributiva, que tem a especificidade de atender segmentos pauperizados. O nosso tratamento da Assistência Social não se dá por essa diferenciação, mas pela concentração que ela encerra no conjunto da Seguridade Social e das políticas sociais em geral (MOTA, 2010, p. 16)

Historicamente, predominou, na área da Assistência Social, uma cultura tradicional embasada mais nos ditames da filantropia do que na lógica do direito, por isso, a consolidação da participação popular na Assistência Social tem encontrado sérios entraves.

Como parte do sistema protetivo brasileiro¹¹, no conjunto das políticas de Seguridade Social, as análises aqui postas ancoram-se na compreensão das possibilidades efetivas do caráter participativo da Assistência Social aprofundando o debate a partir da pesquisa empírica realizada no CMAS/TE acerca da complexidade posta ao exercício do controle social por seus usuários.

¹¹ “A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar as situações de risco social ou de privações sociais” (JACCOUND, 2008, p. 58 apud COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p. 33).

No âmbito desta discussão, como assevera Raichelis (1998), no conjunto das políticas sociais, a Assistência Social destaca-se com uma particularidade a mais no que tange ao Controle Social através dos conselhos: é que devem estar no centro deles, aqueles que, historicamente, são considerados pedintes, cidadãos exauridos de seus direitos sociais e beneficiários das obras de caridade, da filantropia e benemerência.

Como traços da história de consolidação dessa política pública de direito, reconhece-se o usuário como um ator social que carrega as marcas cruéis da exclusão e que toma voz no cenário político de decisão na relação com o Estado. Essa representação popular, nos conselhos de Assistência Social, estabelece as possibilidades do protagonismo dos segmentos vulnerabilizados, como destaca Sposati (1992, p. 372):

O que se quer marcar é a presença de um sujeito que se contrapõe, que tem força e presença para pressionar e ter protagonismo, isto é, ser sujeito, e não sujeitoado. Não se trata de simplesmente mais um, mas da presença de um pólo de representação que tem capacidade, pela sua posição histórica e social, de se contrapor àqueles que detêm o poder institucional. E, mais do que um adjetivo, como representante 'popular' ou uma 'nova' representação, ter uma inserção substantiva na construção coletiva.

No processo de consolidação e reconhecimento oficial da Assistência Social como política social, que responsabiliza o Estado pela sua condução, tem-se a implementação do SUAS no município de Teresina, centrado nas diretrizes constitucionais partilhando suas decisões e proposições, com segmentos representativos da sociedade civil, através da instância de controle social. Isso se dá sob a prerrogativa da LOAS que enfatiza o controle social e estabelece a implantação dos conselhos de gestão em cada instância com composição paritária. Propõe, ainda, a realização bienal de conferências nacionais.

Na centralidade desses requisitos, a Assistência Social em Teresina segue, estruturando sua instância de controle social, instituindo a participação da sociedade civil de forma paritária com o poder público, nos moldes da participação da representação do segmento de usuários. O direcionamento dado por essa política de direitos revela-se como um campo analítico promissor, por tratar das possibilidades de protagonismo social dos sujeitos usuários. Contudo, sua forma acentuada e tensionada, no bojo das contradições inerentes à institucionalização da Assistência Social, carrega os traços históricos das políticas sociais brasileiras que se caracterizam “por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, revelando incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2011, p.34).

Frente a esse contexto sócio-histórico de contradições que incidem sobre a Assistência Social, é plausível um estudo empírico, como o aqui apresentado, sob um recorte temático das categorias até aqui estudadas, analisando a atuação dos usuários no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina – CMAS/TE. Considera-se que, em Teresina, a Assistência Social apresenta uma trajetória que acompanha os avanços conquistados com a CF/88 e a LOAS transpondo-a do campo de ações meramente caritativas para ações de proteção social, mas que também enfrenta os desafios inerentes à materialização desta numa concepção de direito.

4.1 A Política de Assistência Social no Brasil: os dilemas que caracterizam o processo de implementação do SUAS

A gênese da Assistência Social se dá vinculada a filantropia e benesse, num contexto de troca de favores onde estavam submetidos indivíduos em situação de pobreza. Porém, na sua trajetória histórica, se torna reconhecida pelo CF/88, e assume status de política pública de proteção social no tripé da Seguridade Social.

Configura-se, assim, como estratégia frente ao cenário de desigualdade e negação de direitos de uma ampla parcela da população brasileira, parte do conjunto de políticas sociais engendradas para responder às graves consequências advindas do capitalismo. Nessa corrida capitalista, tem-se, no século XXI, um cenário com inúmeros problemas que exigem reestruturação do Estado, em resposta aos desafios colocados às políticas sociais, como “crescimento extraordinário do desemprego, a precarização das condições de vida e o crescimento da pobreza” (SIMIONATTO, 2014, p. 10).

Sob os veios analíticos em torno da política social no Brasil, circunscreve-se a política de Assistência Social. Yazbek (1996) assevera que o Estado implementa as políticas sociais com caráter funcionais estabelecidas no cerne do controle social e reprodução das condições de dominação. O Estado brasileiro situa-se, então, no âmbito da modernização que envolve o desenvolvimento capitalista na nova República organizando-se no objetivo de incorporar as demandas sociais relativas à esfera da reprodução da força de trabalho. “Desse modo, objetivado em instituições com seus programas e projetos, o Estado apoia-se e organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações [...]” (YAZBEK, 1996, p. 39).

Coaduna-se, aqui, sob o ângulo das análises das políticas sociais no Brasil, pelo desenho que se constituem na sociedade brasileira, a exigência de uma leitura historicizada e não fenomênica da Assistência Social (RAICHELIS, 1998).

[...] Assim, é preciso considerar a presença simultânea e contraditória de práticas assistencialistas/disciplinadoras e práticas emancipatórias no âmbito das ações que se desencadeiam, configurando-se movimentos de continuidade/ruptura, afirmação/negação (RAICHELIS, 1998, p. 160).

Nesse movimento sócio-histórico em que se desenhou a Assistência Social no Brasil, configuram-se as medidas relacionadas ao sistema de proteção social a partir de 1930 com a ação social implementada pelo governo Vargas. Essas ações constituíam-se de intervenção direta e efetiva do Estado, por meio de medidas previdenciárias e trabalhistas.

No entanto, destaca-se, nesse contexto, a preocupação do Estado com a questão social, limitada ao plano da regulação jurídica, expressa pelas legislações sociais. Dentre as ações do governo Vargas, que reorganizou o processo de acumulação capitalista, estão a lei de regulamentação das profissões e a nova lei de sindicalização de 1931. Tais medidas se realizaram não como uma resposta de forma mais ampla do Estado à questão social pelas reivindicações operárias, mas sim de resposta mais restrita à pressão do operariado como também das necessidades do capitalismo diante da necessidade de regulações trabalhistas e previdenciárias (FONTENELE, 2016). “As políticas sociais implementadas foram pautadas num código corporativista, regulador, focalizado, incorporando de forma controlada uma integração seletiva e autoritária” (FONTENELE, 2016, p. 73).

Portanto, esse contexto não significou uma ação do Estado reconhecendo de maneira ampla as formas desastrosas de desigualdade social, consequências da acumulação capitalista vigente. Significava, de forma absoluta, a estratégia de cooptação da classe trabalhadora pelo Estado em prol do processo de industrialização em desenvolvimento no país, ou seja, o sistema protetivo brasileiro não se configurava dentro de uma proposta mais ampla de direitos de cidadania, mas reduzido, mascarado, sob a lógica de consolidação da hegemonia da classe dominante, sob os parâmetros de um Estado burguês.

Cabe, portanto, situar a Assistência Social no centro do movimento histórico-dialético da sociedade, entendendo que ela se configura como política social, “enquanto forma tradicional de intervenção do Estado no enfrentamento das expressões da questão social” (ALVES, 2011, p. 25), entendida, numa perspectiva totalizante, não apenas como instrumento de cooptação da classe trabalhadora pelo Estado, mas resultado do complexo conflito de

projetos sociais distintos, engendrados na dinâmica das lutas sociais em torno da hegemonia de classe (ALVES, 2011).

Destaca-se, ainda, acerca das ações de enfrentamento, a questão social no Estado Novo, o conjunto das políticas sociais engendradas pelo Estado na área da educação, saúde e assistência social que se formataram “oficialmente por meio de alianças entre governo, igreja católica e burguesia, visando monitorar as tensões e os conflitos decorrentes da questão social” (MESTRINER, 2012, p. 39).

Vale realçar que a pobreza sempre teve atenção na história. Conforme aponta Silva (2014), “o trato com a questão de sujeitos fragilizados, vulneráveis, desqualificados, desfiliaados ou outras denominações sempre encontrou e ainda continua tendo espaço na história”. (SILVA, 2014, p. 44). Neste entendimento, a autora acrescenta que, no período após 1930, a pobreza passou a ser tratada como questão social, pois a sociedade tomou ciência de uma população vítima da revolução industrial, que vive numa condição de pauperismo, consequência avassaladora da expansão capitalista. Assentados nessa perspectiva de enfrentamento da questão social, registra-se a relação prevalente entre Estado e sociedade civil no sentido de se estabelecer um sistema de regulação que convergisse para a manutenção da ordem, na lógica da acumulação capitalista.

Sob esse olhar, sublinha Mestriner (2005, p. 76):

O problema da pobreza - que começa a se tornar incômodo e até perigoso, visto que já relacionado às relações de trabalho e à omissão do governo – deixa de ser visto como inevitável e até funcional à ordem socioeconômica, para ser colocado como preocupação do Estado. A extrema pobreza da classe operária no final da década de 20 é tal que não há como desconhecê-la. Não sendo fixados por um teto mínimo (o que só vai acontecer em 1940), os salários eram muito baixos.

Cabe, então, frisar que, em meio a essa ação estatal, o cenário de pobreza, consequência das relações de exploração da classe trabalhadora, foi tratado no âmbito das ações filantrópicas, permanecendo por muito tempo no patamar da não Política e da cultura do favor. Tal filantropia, historicamente, vinculava-se à religiosidade e naturalização da pobreza (DANTAS, 2016).

O Estado foi o último a se posicionar no sentido de dar respostas à questão social, repassando às organizações da sociedade civil a responsabilidade com as ações de cunho social que marcadamente transitavam no campo da solidariedade, configurando-se em ações de cunho tutelar. As ações eram dominadas por entidades da sociedade civil, representantes de congregações religiosas, vinculadas à igreja católica. Esse traçado histórico caracterizou a Assistência Social reduzida ao campo da filantropia religiosa, fato que promoveu experiências

assistenciais disciplinadoras e veios de propagação da doutrina católica no Brasil (MESTRINER, 2012).

Nesse contexto, registra-se a criação, no ano de 1938, do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, mecanismo instituído com a função de regular e controlar as ações de cunho social executadas pelas parcerias entre igreja, Estado e mercado, com investimento estatal através de subvenções sociais (SPOSATI, 2012, p. 31). Acrescenta Raichelis (1998) que, dentre as atribuições do CNSS, estava a função de estudar os problemas do Serviço Social, o que confirma sua vinculação com a trajetória de constituição da profissão. Posteriormente, o CNSS, dentro das suas prerrogativas, foi substituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, como aponta Sposati (2012, p. 31):

O CNSS, mesmo transformado em Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) pela LOAS, em 1993, permaneceu com sua função cartorial de conferir parecer às organizações de saúde, assistência social e educação quando à sua “provisão gratuita” de acesso aos mais pobres um desses campos de ação.

Nessa conjuntura, o CNSS representava os interesses do Estado para a manipulação de verbas e instrumento de uso do clientelismo. “[...] tem-se nesse instrumento o marco da centralização das obras assistenciais públicas e privadas do âmbito do Estado” (FONTENELE, 2016, p. 74). Desta feita, sua substituição, na década de 90, pelo CNAS expressava uma conjuntura política de críticas às manipulações que vigoravam nas suas ações, pois “constituía alvos de acusação de corrupção, apadrinhamento e clientelismo político no processo de concessão de registros” (RAICHELIS, 1998, p. 136).

No bojo das ações de cunho social promovidas no Brasil, no curso histórico em que se foi estabelecendo a Assistência Social, no âmbito das relações entre Estado e Sociedade, destaca-se, ainda, para esta análise, o período em que se constituiu o sistema de proteção social brasileira no regime da ditadura, sendo um período marcado por ações que potencializaram a intervenção do Estado sob a lógica conservadora e de concentração do poder nas mãos do Executivo federal. Fontenele (2016) apresenta alguns pontos próprios do regime militar que justificam essas ações:

Para o entendimento da proteção social brasileira é importante que se compreendam alguns pontos essenciais do regime militar. Trata-se de uma ditadura implantada no país por questões internas e externas. Internas, tendo em vista, por exemplo, a necessidade de barrar o avanço das lutas populares, as manifestações políticas que punham em foco as contradições da sociedade brasileira, colocando ordem no caos estabelecido pela sociedade em tumulto e do mesmo modo, fortalecendo a classe burguesa e o capitalismo. Os interesses externos de manter o capitalismo imperialista e afastar a possibilidade de uma revolução comunista (MARINE, 2000 apud FONTENELE, 2016, p. 76).

Ainda sobre a ditadura militar, acrescenta-se que a função de coordenar a filantropia não estava mais sob a égide da sociedade civil, através do CNSS. A decisão desse órgão ficou sob as determinações dos parlamentares, visto que tinham o controle das verbas. Mestriner (2012) faz a seguinte assertiva sobre a filantropia que predomina nesse período:

Nesse momento, a relação entre Executivo e Legislativo trará o apadrinhamento da indicação política para a decisão. Instala-se nova e perversa forma de assistência pública, que é a filantropia da clientela, a filantropia do favor (MESTRINER, 2012, p. 49).

Assentado nessa compreensão, é salutar apontar que todo o processo histórico que culminou no que hoje acontece no Brasil, acerca das políticas sociais, em especial a da Assistência Social, imprimiu marcas difíceis de ser superadas e que predominam, ainda hoje, no cenário das relações entre sociedade civil e Estado. Todo o movimento estabelecido em torno da mercantilização das ações, firma a Assistência Social centrada na perspectiva da manutenção da ordem capitalista, crivando entraves ao protagonismo dos sujeitos sociais usuários do SUAS sob uma concepção de efetividade de direitos.

Em âmbito nacional, em 1942, o governo brasileiro criou a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), marcando o início da Assistência Social estatal, estabelecida como parceria entre poder público e iniciativa privada. A LBA tinha suas ações voltadas para amparar as famílias dos convocados para a Segunda Guerra Mundial. Em 1946, ampliou suas ações e “começa a atuar em quase todas as áreas da Assistência Social, visando um programa de ação permanente” (MESTRINER, 2005, p.145).

Nessa perspectiva de respostas às consequências da guerra, ao lado da LBA, surgiu também outra organização de peso, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada, posteriormente, em 1964, com o objetivo de formular e implantar a Política de Bem-Estar do Menor, ancorada na doutrina da situação irregular, Lei 6.697/1979 (Novo Código de Menores) (FONTENELE, 2016).

Essas instituições pautavam suas ações na lógica repressiva, clientelista e seletiva. Enquanto a LBA tinha suas ações, “primordialmente, no teste do meio, com comprovação da pobreza, de caráter estigmatizador, no atendimento assistencial por meio do repasse de benefícios em espécie [...]” (FONTENELE, 2016, p. 78), as FUNABEMs caracterizavam-se por um atendimento à infância e à adolescência, na época, baseadas num “ciclo de apreensão/triagem/rotulação/deportação e confinamento das crianças e adolescentes [...] atingindo um alto grau de perícia e perversidade” (FONTENELE, 2016, p. 79).

Aliada a essa perspectiva repressora e estigmatizante no atendimento e acolhimento dos segmentos vulnerabilizados, prevaleceu uma concepção de naturalização da pobreza. A ação estatal frente à situação de marginalização dos grupos mais necessitados da sociedade propunha o desenvolvimento da Assistência Social com ações pontuais e desarticuladas, destinadas a atender, de forma descontínua, os mais necessitados e “desvalidos” (YAZBEK, 2004).

É salutar para essa análise, corroborando os estudos de Yazbek (2004), que a pobreza tão naturalizada e banalizada no contexto das ações estatais se configurava não somente como carência de bens e serviços, mas também entendida como “ausência de participação nos espaços públicos em que esses grupos podem se fazer representar, e, dessa forma, ser reconhecidos sujeitos portadores de direitos” (RAICHELIS, 1998, p. 158).

Não é pretensão deste estudo debruçar-se sobre a análise da categoria pobreza, mas se torna imperativo discorrer, dentro da análise da Assistência Social, como ela foi tratada e, dentro das perspectivas de um Estado de Direito, como se configura sua compreensão no centro das análises do contexto em que se inserem os sujeitos sociais demandatários dos serviços da política de Assistência Social.

Sob a afirmativa de Moroni e Pinheiro (2009), a Assistência Social, mesmo após as conquistas anunciadas pela Constituição Federal de 1988 e a LOAS, circunscreve ainda suas ações na perspectiva de legitimação do poder político e não da emancipação humana.

Marcado mais explicitamente pela doutrina neoliberal, proposição de natureza econômica, mas que traz em seu bojo redefinições das relações político-institucionais e sociais. A marca é da transferência das obrigações estatais para a esfera privada, representada por entidades do chamado terceiro setor, subvencionadas com recursos públicos diretos e indiretos. O caráter é particularista, individual, com programas dirigidos aos mais “pobres”, com a filantropia substituindo o direito social, o individual substituindo a responsabilidade coletiva, o emergencial e o provisório substituindo o permanente (MORONI; PINHEIRO, 2009, p. 32).

A dinâmica que instituiu a Assistência Social como política pública remonta à discussão sobre as tendências da Seguridade Social brasileira. Como destaca Mota (2010), o sistema de proteção social se organizou sob a clivagem das contradições e dos antagonismos de classes, característicos de uma sociedade capitalista e, assim, como resposta ao quadro de risco social do trabalho, parte do cenário em que se expressa a questão social, a partir da segunda metade do século XX. Nestes termos, para a autora, a Assistência Social, componente da política de Seguridade Social, “é produto histórico das lutas dos trabalhadores na medida em que responde as necessidades, inspiradas em princípios e valores socializados pelo campo do trabalho e reconhecido pelo Estado” (MOTA, 2010, p. 181).

A despeito das contradições que promoveram as políticas sociais, no Brasil, com a Constituição Federal de 1988, e com o movimento de reestruturação produtiva que ocorreu em escala mundial, promoveu-se um campo de visibilidade às ações de Assistência Social, como política social e campo de direito, no espectro de garantir a provisão das necessidades básicas, a provisão dos “mínimos sociais”.

No entanto, concorda-se, a partir de uma análise crítica, com Couto (2010, p. 167) no que sublinha acerca dessa concepção de Assistência Social, que tem por base a noção de que “é plasmada no contexto de uma sociedade que historicamente vinculou o campo dos direitos sociais à versão de compensação àqueles que, pelo trabalho, eram merecedores de serem atendidos socialmente”.

Corroborando o pensamento acima, para Raichelis (1998) a seguridade social estabelecida conforme as prerrogativas constitucionais está centrada numa lógica reducionista, apoiada no critério do trabalho e não da cidadania, prevalecendo, na Assistência Social, o recorte de renda para acesso aos serviços e benefícios sociais referenciados pelos requisitos de sobrevivência, reduzindo-se, assim, ao alcance dos setores mais pobres com os mínimos sociais. “[...] é o status ocupacional, ou seja, a cidadania regulada, e não a perspectiva universalizadora do acesso incondicional de todos os cidadãos a um conjunto de bens e serviços [...]” (RAICHELIS, 1998, p. 149).

Nos estudos de Silva (2014), aponta-se, na década de 90, para um quadro de ajustes governamentais pautados na política neoliberal engendrada pelo governo Fernando Henrique Cardoso que incidiu no campo da Assistência Social, formatando as ações dessa política pública sob o viés da seletividade e pela focalização em situações específicas, conformando diretrizes políticas que não contribuíram para a redução da desigualdade e, sim, corroboraram o quadro de exclusão característico dos seus demandatários.

Esta opção estratégica de corte neoliberal retirou quase todo o espaço de exercício das políticas públicas, trazendo para o país uma herança pautada pela concentração de renda e pelas imensas desigualdades sociais. Como consequência, verifica-se o aumento significativo da denominada “dívida social, determinada pela elevação das carências do povo brasileiro e pela diminuição de recursos para políticas públicas do tipo social” (FIORI, 1997 apud SILVA, 2014, p. 61).

Nesta conjuntura, ampliou-se o conjunto de demandatários das políticas sociais, “a demanda crescente, que coloca como alvo das ações de assistência social não mais parcelas minoritárias, mas uma ampla maioria da população, põe em questão a ineficácia das políticas sociais em seu conjunto programático” (YAZBEK, 1996, p. 59). Somando-se a esse entendimento, Couto, Yazbek e Raichelis (2011) destacam o conjunto de perdas dos

trabalhadores que terminam por dar uma nova configuração à questão social. Confronta-se a este cenário a ineficácia das políticas sociais que se estabelecem sob a descaracterização de direitos com práticas filantrópicas focalizadas. Tal cenário distancia as possibilidades estruturais de a Seguridade Social assinalar a universalidade a partir de um conjunto, um tripé onde se devem integrar as políticas sociais públicas de Saúde, Previdência e Assistência Social.

A noção de Seguridade Social arquiteta-se na perspectiva da cobertura, do acesso a um conjunto de direitos, como vemos em Couto, Yazbek e Raichelis (2011, p. 33):

A noção de Seguridade supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de direitos e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais. Assim sendo, a Seguridade brasileira emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situação de renda insuficiente. Trata-se de uma cobertura social que não depende do custeio individual direto.

Para reforçar esta análise, é salutar assinalar que, na década de 90, o projeto neoliberal, engendrado no governo de FHC, inviabilizou mais ainda a consolidação das prerrogativas constitucionais em torno da garantia dos direitos sociais. Nesse governo, as ações das políticas sociais eram dirigidas na perspectiva de subjugar a competitividade mercantil, os serviços de saúde, educação e assistência social, desresponsabilizando o Estado de suas competências em garantir a cobertura desses serviços ao cidadão em cumprimento aos direitos constitucionais. Pelos preceitos neoliberais, os direitos sociais e a universalização dificultam os processos decisórios “sobrecarregando o Estado de demandas sociais, às quais não tem disponibilidade para responder, provocando uma situação de *ingovernabilidade*” (SILVA, 2011, p. 75).

Torna-se relevante, ao se tratar da Assistência Social como política pública de direito, preconizada pela CF/88, refletir não somente a respeito dos avanços e inovações conquistados, mas também sobre sua trajetória na realidade social brasileira, com os dilemas que a ela são inerentes. Apesar da proeminente estruturação, do ponto de vista da materialização dos preceitos constitucionais, no âmbito dos direitos socioassistenciais, ainda se convive com uma difícil ruptura com os traços assistencialistas. Na década de 90, apesar das conquistas advindas com a LOAS, as práticas assistenciais ainda continuavam centradas na filantropia e no voluntariado que persistem até hoje contrariando todo o marco legal que as legitima, no âmbito dos direitos sociais e de lutas travadas para esse fim.

Consoante toda a organização do Estado capitalista em torno de implementar políticas sociais com vistas à administração das desigualdades, as ações no âmbito da Assistência

Social circunscrevem-se nessa lógica que muitas vezes legitima a pobreza e a subalterniza, mas que também abre espaços de lutas e reivindicações, na perspectiva da conquista de direitos para a classe trabalhadora. “Porém esse espaço é contraditório, não significa, necessariamente, uma ruptura com um padrão de dominação e clientelismo do Estado brasileiro, no trato com a questão social” (SILVA, 2014, p. 52).

Pensar a concepção de Assistência Social é inferir acerca da própria constituição histórica do Estado brasileiro, como assevera Machado (2012, p. 80):

A reflexão em torno das concepções sobre a assistência social, ao longo dos tempos, remete, primeiramente, a uma elucidação das formas de constituição social, econômica, política e cultural do país. É importante perceber que os “pobres excluídos” sempre foram desafio num modelo de sociedade que buscava a harmonia e bem-estar sem conflito de classe. O avanço do capitalismo em âmbito internacional, a partir do processo de industrialização, chegou de forma tardia no Brasil. Foi a partir da abolição dos escravos (1888), com o início do trabalho livre e da passagem de um modelo agroexportador para um modelo urbano-industrial que se instalou o capitalismo no Brasil. Portanto, o país passou 388 anos (quase quatro séculos) num sistema de trabalho escravo, em que primeiramente os índios e depois os negros (os excluídos da sociedade) eram tratados com o uso da força, e seu trabalho era fonte de exploração e enriquecimento das classes privilegiadas.

A conjuntura política brasileira engendrou estratégias frente ao desafio de atender as expressões da questão social que evidenciaram, desde os primórdios, segmentos excluídos no centro das relações de exploração do capital.

Para Raichelis (1998), a aprovação da LOAS trouxe um redimensionamento crítico da Assistência Social no campo das políticas sociais que resultou de esforços em torno de se enfrentar essa forma de “conceber a proteção social aos mais pobres mediante propostas afirmativas que contivessem a positividade do direito” (RAICHELIS, 1998, p. 147). A LOAS trouxe avanços significativos para a proposta de ruptura da negação de direitos a que estava condicionada a Assistência Social.

No entanto, como salienta Raichelis (1998), a regulamentação da Assistência Social prescindiu de uma lógica reducionista, quando do estabelecimento da Seguridade Social, apoiou-se nos critérios do trabalho, não da cidadania nem na perspectiva universalizadora, conferindo acesso a todos os cidadãos.

As intensas negociações que se fizeram entre as forças sociais organizadas da sociedade civil e membros do aparato estatal montaram um cenário político inédito no âmbito da assistência social, uma vez que se trata de uma área com pequena visibilidade pública, escasso acúmulo organizativo e, portanto, baixo poder de barganha política. Nessa dinâmica, apesar dos limites existentes, constituíram-se interlocutores, confronto entre propostas divergentes e busca de solução negociada para seu enfrentamento. Não estava em jogo apenas o critério puramente contábil das áreas econômicas do governo, mas determinada cultura política historicamente construída em torno das ações assistenciais, que não têm envolvido compromissos de longo prazo, mas reiterado iniciativas que permanecem na dependência dos

interesses imediatistas dos governantes, além da lógica da pessoalização que tem presidido suas práticas (RAICHELIS, 1998, p. 151).

Por esses pressupostos, apesar de a LOAS atribuir um caráter de maturidade legal aos serviços socioassistenciais, cabendo ao Estado a partir de sua estrutura, garantir sua execução, a Assistência Social permanecia no âmbito do atendimento às necessidades dos mais pobres, com um conjunto de ações de natureza fragmentada onde prevaleciam os aspectos de seletividade da população aos benefícios sociais. O texto da LOAS, reconhecido como conquista, também constitui um grande desafio no sentido de dar materialidade às ações da Assistência Social, até então com uma trajetória de negação de direitos.

Nesse âmbito, apreende-se que a ascensão da assistência no país foi permeada pela caridade, benemerência, filantropia, clientelismo e prática do favor fortemente influenciada pela religião e pela presença governamental; levando assim, longos anos para se instaurar como Política pública, reconhecida como um direito de responsabilidade estatal (DANTAS, 2016, p. 107).

Após constituir-se como política de responsabilidade estatal pela LOAS, na perspectiva de suas ações serem garantidas sob a ótica do direito, a Assistência Social ainda prevalecia sob a égide das contradições referentes à atuação estatal, o que exigia, para sua materialização, diretrizes que promovessem sua consolidação como direito de cidadania. Assim, após a CF/88 e a LOAS em 1993, foi promulgada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 22 de setembro de 2004, estabelecendo princípios e diretrizes que nortearam sua implementação em todos os municípios brasileiros, dando início a seu percurso de consolidação como Política Pública.

A PNAS situa a Assistência Social como Proteção Social não contributiva, apontando para a realização de ações direcionadas para proteger os cidadãos contra riscos sociais inerentes aos ciclos de vida e para o atendimento de necessidades individuais ou sociais. Um terceiro aspecto refere-se à lógica de estruturação da Proteção Social a ser ofertada pela Assistência Social, e apresentada em dois níveis de atenção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de alta e média complexidade). A desigualdade social e a pobreza, inerentes à sociedade capitalista contemporânea, engendram diferentes modalidades de desproteção social que exigem atenção estatal diferenciada para o seu enfrentamento (COUTO et al., 2011, p. 41).

Com a PNAS, estabeleceu-se o SUAS, concebido como um modelo de Assistência Social público, descentralizado, participativo, socialmente controlado, com comando único e cooperativo entre governos e sociedade. Ressalta-se que há uma dimensão sociopolítica da participação tratada no SUAS que valoriza a concretização de espaços de diálogos sistemáticos e planejados, e não resultados do acaso. Constitui uma construção com vistas a uma gestão participativa, que se iniciou com a Constituição brasileira e encontrou fundamento nas diretrizes e normas da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da NOB-SUAS

(BRASIL, 2005a; 2005b), resultado de discussões, diálogos e deliberações das Conferências de Assistência Social.

O período que se iniciou com a PNAS/2004 e se reafirmou com a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/2012 caracteriza-se como um momento de inovações no campo da gestão da Política de Assistência Social que se traduz pelos avanços na sua reafirmação enquanto política descentralizada e participativa e pela defesa do controle social. As diversas normativas e publicações do Ministério do Desenvolvimento Social, bem como as deliberações das conferências, deram ênfase à importância da participação dos usuários; à capacitação continuada dos membros dos conselhos; à intersetorialidade e transversalidade da PNAS e de seus conselhos; e à criação e fortalecimento de outros espaços de participação, como os fóruns.

Desta feita, os avanços no âmbito da Assistência Social deram-se de forma concreta pelo seu arcabouço legal. Após a LOAS, a formulação da Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), introduziu normas de execução de suas ações fundadas em diretrizes; dentre elas, destaca-se a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 2004, p. 33).

Observa-se, portanto, que do ponto de vista institucional, a participação da sociedade civil nas instâncias que elaboram e gerenciam a Política de Assistência Social, é uma condição necessária e fundamental para a efetivação do SUAS. A participação é necessária para propiciar a interlocução com o governo. É fundamental por constituir um componente estruturante do sistema (CAMPOS, 2009, p. 03).

Nesta explanação, reconhece-se a evolução da Assistência Social por todo o processo que culminou na sua elaboração e legitimação teórica pautada na lógica do direito, consolidando-se posteriormente por todo o arcabouço operacional que fornece bases para sua materialização no contexto dos municípios brasileiros e favorece sua efetivação de forma descentralizada e participativa, remetendo às possibilidades de atuação dos sujeitos sociais frente à luta pela ampliação dos preceitos constitucionais.

No entanto, a abordagem crítica aqui sublinhada ressalta o cenário contraditório em que se constitui essa política, no bojo das relações de exploração, tendo-se projetado na perspectiva da ruptura com as ações de benemerência que lhe eram intrínsecas, mas no contexto em que se perfazem as políticas sociais de caráter compensatório e reducionista, fundadas nas relações produtivas que estabelecem as premissas da garantia da ordem pelo

atendimento às expressões da questão social. E, ainda, no contexto da década de 90, determinado pelo ajuste neoliberal que se estabeleceu sob a prerrogativa da redução do Estado, bem como da retração dos direitos já conquistados.

Situada no centro de debates das políticas sociais brasileiras, entende-se que a Assistência Social, a partir da PNAS, segue estruturando-se na perspectiva de ampliação das possibilidades de se garantirem os preceitos constitucionais. O texto da PNAS sinaliza uma direção para a consolidação da Assistência Social como política de direito. No entanto, no conjunto das outras políticas de Seguridade Social, o orçamento é um elemento que expressa essa ineficácia diante das demandas, resposta da concepção filantrópica clientelista ainda predominante no Estado brasileiro que comunga das estratégias perversas de desmonte das políticas sociais do neoliberalismo.

Entende-se, portanto, que conquistar a PNAS e vivenciar a implementação do SUAS, que padroniza os serviços sob a égide da descentralização e participação social, constitui não a superação da cultura social baseada em relações de favor, do clientelismo e da filantropia, mas a emergência pelo fortalecimento da luta através da organização coletiva em torno da efetivação dos direitos sociais.

Consoante às contradições em debate, ressalta-se que, na conjuntura atual, com o contexto de crise do capital e crise política, engendradas pelos ditames neoliberais de reformas que assolam o país, implicando a retração de direitos, colocam-se em risco as conquistas advindas do processo democrático. Esse quadro nevrálgico culminou no cenário político que teve como palco principal o golpe parlamentar, em 2016, que destituiu a presidente da República através do processo de impeachment. Nestes desdobramentos, o pacote de reformas programado há tempos encontra campo fértil para se processar, colocando uma ampla insegurança no futuro das políticas sociais. Neste prospecto, materializa-se a Proposta de Emenda à Constituição – PEC 241 (ou 55), tendo como objetivo central o congelamento dos gastos públicos sob o argumento de contorno da crise econômica.

Salienta-se, na prevalência desse cenário, uma gama de retrocessos, estando a LOAS e o SUAS no centro das disputas por direitos sociais, enfrentando ainda grandes desafios para se efetivar, tensionados pelo conflito entre as inovações conquistadas a partir da PNAS e o arcaico, caracterizado pelos traços da cultura do favor que tendem a retornar nas ações governamentais.

A estes desafios soma-se o caráter dado à Assistência Social no governo Temer, a partir de 2016. Destaca-se, nesse governo, a desvalorização de investimento nos serviços

tipificados a despeito da definição de investimento de recursos orçamentários em programas de caráter pontual, como o Programa Criança Feliz. O referido programa sobrepõe ações que já são executadas nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), além de fragilizar as relações de trabalho no SUAS, pois, para a execução das ações, na função de visitadores sociais, são contratados profissionais de nível médio sem a qualificação necessária e sem vínculo com o SUAS. Desconectado com o que prevê a PNAS, o referido programa é lançado sob os patamares do “primeiro damismo”, cultura prevalente na Assistência Social até a década de 90. Esses elementos engendram uma trajetória de retrocessos no âmbito das políticas sociais.

Em detrimento do II Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026), que defende o desafio da ampliação progressiva de recursos para a universalização e a integralidade da proteção social na Assistência Social, tem-se, hoje, o congelamento e o desmonte do SUAS com a redução de orçamento para a Assistência Social que impactam drasticamente, atingindo diretamente mais de 30 milhões de famílias inscritas nos milhares de Centros de Referência de Assistência Social e Centros Especializados de Assistência Social, como também na rede socioassistencial de acolhimento. Portanto, a conjuntura atual implementa, de forma mais severa, toda a projeção neoliberal em torno da redução do Estado em sua responsabilização com as políticas sociais, predominando claramente a lógica de mercado e não a do direito.

Destarte, frente a toda a conjuntura atual de aprofundamento do desmonte das políticas sociais, com o golpe de 2016, é imprescindível mobilizar uma luta no âmbito das políticas sociais ciente das suas contradições. Apesar dos avanços e inovações, suas estratégias frente à exclusão social não convergem para o entendimento da totalidade da vida social, precisando assim romper com o arsenal de paradoxos que emergem de suas ações na conjuntura atual.

4.2 A esfera pública no âmbito do SUAS: desafios postos à prática conselhistas

O processo de implementação do SUAS, no Brasil, sob o crivo do direito constituído, ainda se apresenta, apesar das conquistas sociais, plasmado pela cultura assistencialista, uma herança cultural que permanece enraizada nas relações sociais, onde uma parcela da sociedade civil, representada pelo terceiro setor, presta serviços de cunho assistencialista, ao invés de promover a organização do coletivo de trabalhadores em torno da efetivação dos direitos garantidos na Carta Magna.

Esta ação mais executiva e menos propositiva e fiscalizadora por parte da sociedade civil fortalece o *ethos* que identifica e assemelha assistência social com

assistencialismo, com caridade, ou manifestação de boa vontade, elidindo, assim, a substantividade do novo paradigma que a define como direito de cidadania e para integrante da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social (CAMPOS, 2006, p. 109).

Neste complexo contexto de implementação da Política de Assistência Social no Brasil, destaca-se o texto da LOAS, que estabelece a dimensão publicista¹² aos Conselhos de Assistência Social, nas três esferas de governo, na perspectiva de estabelecer a Assistência Social de forma relevante, como política de seguridade social. Constituiu-se num relevante passo a conformação de uma esfera pública cujo requisito central é a existência de sujeitos coletivos dotados de autonomia e de representatividade na elaboração e na gestão das políticas sociais. Raichelis (1998, p. 42), ao se referir a essa esfera pública, afirma que “Sua consolidação como espaço público depende da incorporação de mecanismos publicizadores: visibilidade social, controle social, representação de interesses coletivos, democratização e cultura pública”.

Remete-se ao entendimento do ordenamento da Assistência Social no campo da política pública, considerando a contribuição do Serviço Social assinalada na década de 1980, para a compreensão da noção de esfera pública, no seu campo histórico de intervenção. Muitos movimentos políticos foram suscitados no intuito de dar publicização a esta política de direito. Nesse sentido, Castro (2012) aborda a noção de esfera pública sob os seguintes termos:

[...] a noção de esfera pública é resgatada na década de 1990, refletindo os novos espaços de organização e discussão em torno da assistência social como desdobramentos dos preceitos constitucionais e da legislação que a regulam (CASTRO, 2012, p. 81).

Conforme reflexões feitas por Castro (2012) acerca do termo “esfera pública”, apreende-se que esta noção remonta a épocas antigas, sendo admitida na contemporaneidade quanto à ideia de interlocução entre atores distintos para tratar de assuntos comuns. Da antiguidade, herda-se, precisamente, o sentido de espaço político por natureza, no qual os indivíduos, num projeto em disputa, negociam, interagem, expondo com liberdade seus posicionamentos. Raichelis (1998, p. 81) afirma ser “parte integrante do processo de democratização da vida social”.

Contribuindo com esse debate, Teixeira (2001) apresenta, em seus estudos, a concepção de esfera pública, numa dicotomia com espaço público. As concepções dadas pelo

¹² Raichelis, ao tratar da publicização da Assistência Social, destaca que se dá pelo “deslocamento da Assistência Social do campo da regulação *ad hoc*, em que sempre esteve para a cena pública e que se contemple a definição de regras e critérios públicos, mediadores das relações entre o público-estatal e o público privado” (RAICHELIS, 1998, p. 42).

referido autor enriquecem o debate, pois, no centro de suas ideias, repousa a compreensão de que essas duas instâncias se diferenciam ao mesmo tempo em que podem estar articuladas atendendo à necessidade de análise dos fenômenos complexos da realidade. Nessa distinção apresentada, a esfera pública seria uma instância mediadora, onde se produz visibilidade, enquanto no espaço público realizam-se debates de forma ampliada no intuito de direcionar as negociações entre os diversos atores. “A marca distintiva da esfera pública seria a sua condição de ser o lócus da participação sociopolítica na formulação, na deliberação, na execução, no controle e na gestão das políticas públicas” (GOHN, 2002 apud BIDARRA, 2006, p. 50).

Sob a ótica dessas concepções, entende-se que espaço público são os fóruns de participação popular, redes, colegiado de gestores e outros, enquanto a esfera pública são os conselhos gestores.

Dando mais subsídio para essa compreensão, assevera Teixeira (2001, p. 46) que

Com o termo espaço público, indica-se aqui a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, de arenas de interação social que seriam aqueles espaços pouco institucionalizados. Esferas públicas seriam estruturas mistas, em que se verifica a presença da sociedade civil, mas de modo vinculado ao Estado, por sua criação, composição e manutenção ou estruturas comunicacionais generalizadas, como a mídia.

Compreende-se que os estudos de Teixeira (2001) convergem para o aprofundamento do debate construído por Raichelis (1998) acerca da esfera pública no âmbito da Assistência Social. Apesar do espaço público não configurar como instâncias legitimadas juridicamente no âmbito das políticas públicas, por estar fora das estruturas formais do Estado, configura como mecanismo relevante no aprofundamento do debate em torno da gestão democrática nas políticas públicas. Os espaços públicos instituídos traduzem as perspectivas do fortalecimento da luta coletiva dos diversos atores sociais que se mobilizam, organizam-se e participam assentados em um projeto político distinto do que prevê a projeção neoliberal.

Entende-se aqui que os espaços públicos são extremamente necessários para o fortalecimento do SUAS e precisam estar articulados com os conselhos – esfera pública – como veios possíveis para uma efetiva participação do segmento de usuários a partir do fortalecimento da representatividade da sociedade civil. Essa articulação expressa uma estratégia necessária à consolidação da esfera pública como espaço democrático de participação popular. No âmbito da Assistência Social, a esfera pública, representada pelos conselhos, sinaliza para as possibilidades de superação da cultura política clientelista que

ainda prevalece nas relações sociais e que promove a conformação das classes populares a uma direção dominante.

Assim, a ausência ou fragilidade da esfera pública pode significar um grande prejuízo para a democracia, inviabilizando o controle público nas decisões públicas, implicando determinismo da direção das classes dominantes, no bojo do capitalismo contemporâneo. Desta feita, concebe-se que a esfera pública identifica-se como espaço de publicização de interesses heterogêneos em torno de projetos societários de luta pela hegemonia político-cultural. Neste sentido, a esfera pública exige necessariamente a organização da sociedade civil, envolvida na direção de projetos políticos que ensejem a defesa dos direitos coletivos da classe trabalhadora (RAICHELIS, 1998, p. 82).

Um dos elementos centrais constitutivos de espaços efetivamente públicos e democráticos é sua ocupação por sujeitos sociais capazes de tornar legítimas suas representações. E isso só é possível quando se constituem como sujeitos coletivos dotados de autonomia, e se a legitimidade de sua representação for permanentemente ativa pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases que fundam essa representação. A questão do controle público, portanto, democrática, é central em todo processo de conformação da esfera pública e supõe a criação de nova cultura política democrática que institua a alteridade, ou seja, o outro dotado de representação e protagonismo (Sposati e Lobo, 1992). O *alter*, neste caso, são as classes dominadas, permanentemente excluídas dos processos decisórios e impedidas, por variados mecanismos, de exercer a representação direta de seus interesses no (inexistente) espaço público brasileiro (RAICHELIS, 1998, p. 83).

A institucionalização da esfera pública na Assistência Social constitui uma grande conquista civilizatória no sentido de viabilizar o controle social da sociedade civil sobre o Estado a partir dos conselhos gestores. Vale, então, lembrar que esses mecanismos de controle social são respostas dadas pela Constituição Federal de 1988 ao conjunto de mobilizações em torno da luta pelos direitos sociais, onde se obteve como grande conquista a legalidade sobre os canais de participação como espaços de interferência popular nas políticas públicas. Esse cenário deu-se nos anos de 1980, como parte do processo de construção da democracia participativa, que veio promover o fortalecimento das políticas sociais brasileiras. Como destaca Bidarra (2006, p. 42),

Desta forma, constata-se que na primeira metade dos anos de 1980 a demanda participacionista que animava as manifestações das forças sociais progressistas comprometidas com a (re)institucionalização da democracia, mesmo no contexto do regime ditatorial, conseguiram forçar o alargamento do aparato estatal-governamental mediante a introdução da representação de organização da sociedade civil nos espaços de debates e de deliberação dos “negócios públicos”.

Segundo Raichelis (1998), no contexto histórico-político em que se viabilizaram os preceitos constitucionais no tocante à política de Assistência Social, assistiu-se no Brasil a um

intenso movimento social que conduziu para a elaboração da LOAS. Vários atores, dentre estes, na sua maioria, a categoria dos assistentes sociais, mobilizados pelo compromisso de criação de novos espaços de debate e elaboração de propostas, fomentaram uma nova cultura democrática, a partir desse cenário de mobilização política. No bojo do movimento, os trabalhadores da Assistência Social politizaram o debate, estabelecendo alianças comprometidas com uma intenção política que devesse conferir direção ao que já estava posto na CF/88.

Assim, como resultado, conquistou-se uma regulamentação própria para a Assistência Social, sob a forma de Lei Orgânica, onde se firma o compromisso do Estado e da sociedade civil, com primazia do poder estatal sobre a execução dessa política de direito. Nestes termos a LOAS, dispõe:

Art. 1º A assistência social, 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).

Entretanto, apesar da LOAS, a Assistência Social situava-se ainda num lócus que privilegiava a ação de entidades não governamentais, permanecendo ainda, nesse contexto, as marcas das políticas sociais da década de 90, engendradas na pauta de um governo regido sob viés conservador e neoliberal. As ações nessa área figuravam fortemente no rol da filantropia, atuando o Estado nos limites do princípio da subsidiariedade. Nesse estágio, muitas organizações da sociedade civil proliferaram-se, imbuídas de uma missão caritativa, de fazer o bem e assim atender os necessitados desta nação. Ganha destaque, nesse cenário, a Legião da Boa Vontade – LBV e, no contraponto, nas ações estatais, o Programa Comunidade Solidária, com ações predominantemente compensatórias e de favorecimento aos municípios, firmadas através de alianças político-partidárias no velho formato de currais eleitorais dos governos (SILVA, 2014).

De fato a assistência social no Brasil tem sido um mix de ações eventuais e pontuais de órgãos governamentais dispersos e práticas de indivíduos, grupos e entidades privadas que mantêm de longa data relações com o Estado nas diferentes esferas, tendo acesso ao fundo público para a implementação de variada gama de serviços e programas assistenciais. Essas relações no entanto, sempre foram caracterizadas por ambiguidade, opacidade e inexistência de mecanismos públicos de controle social. Decorre daí que, não raras vezes, a assistência social tem servido a interesses clientelistas e personalistas, sendo alvo de denúncias públicas de corrupção, como demonstrou o processo que levou ao impeachment do presidente Fernando Collor (RAICHELIS, 1998, p. 124).

No centro dessas questões, pontua-se a desresponsabilização do Estado com a questão social, um fator que condiciona a fragilização da Assistência Social como política pública.

Sob o ponto de vista de Machado (2012), tal fenômeno viabiliza o processo de terceirização das políticas na área social. Ao tempo em que as entidades se fortalecem, assumindo as competências do Estado, a partir da transferência de recursos públicos vindos por meio de subvenções e subsídios, ampliam-se as relações de troca de favores, fragilizando a sociedade civil organizada e também alimentando a concepção de filantropia clientelista, que prevalece historicamente no trato com a questão social.

Portanto, a década de 90, marco de instituição da LOAS, momento propício para a projeção da Assistência Social e dos ideais de proteção social e de universalidade, caracteriza-se também como um período desafiador para se garantirem as diretrizes participativas sob a perspectiva de uma esfera pública na Assistência Social. Como pontua Oliveira (2003), mesmo com um novo desenho dado pela LOAS, a Assistência Social situava-se ainda no bojo de uma cultura política que fragilizava as perspectivas de participação efetiva da sociedade civil nos conselhos. As entidades se estabeleciam sob um padrão de favorecimento na sua relação com o Estado e assim fragilizavam a concepção de direitos junto ao cidadão.

Acentua Oliveira (2003, p. 195) sobre esse período histórico:

A Assistência Social, tradicionalmente perpassada por valores elitistas e clientelistas, amalgamou os novos valores democráticos instaurados na Constituição de 1988 e, mais tarde, na LOAS, mas não logrou desvencilhar-se de seu traçado reducionista, compensatório e reiterador das desigualdades.

Não obstante tal cenário desafiador, pontuam-se as consequências que favoreciam a esfera pública no âmbito da Assistência Social, apesar das contradições que lhe eram inerentes. O promissor movimento mobilizador que culminou com a LOAS resultou na criação dos conselhos, espaços públicos de discussão, de definições da política e mecanismos de controle social. Tal conquista estabeleceu uma nova ordem que foi promissora no ambiente de configuração da Assistência Social com um novo formato e materialização. A organização dos conselhos incorporou “novos parâmetros teóricos, técnicos e políticos, definidores das concepções enraizadas nesse campo” (RAICHELIS, 1998, p. 123).

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS foi instituído pela LOAS e instalado oficialmente dia 04 de fevereiro de 1994, sendo posteriormente organizado por seu regimento interno, através da Resolução n.º 1, de 04/03/1994, que estabelecia suas competências e outras definições afins. Segundo Raichelis (1998), configurava-se como um mecanismo proposto pela LOAS para viabilizar a perspectiva publicista. Sua implantação promoveu a criação dos conselhos nas esferas estadual e municipal. De caráter paritário e

representativo, representou um avanço aos antigos e aos então criados conselhos consultivos e não paritários, a exemplo do conselho de comunidade solidária.

Destaca-se, ainda, que a implantação do CNAS fazia parte de todo o cenário de lutas que caracterizou o processo de regulamentação da LOAS. Esta instância, como um órgão democratizador, enfrentou a necessidade de rompimento com a herança filantrópica exercida pelo CNSS. Nessa transição de CNSS para CNAS, ainda se registra toda a resistência do governo de Itamar Franco (MESTRINER, 2005). Portanto, a efetivação do CNAS sob a nova lógica constitucional, exigiu um amplo e forte movimento mobilizador e “um complexo processo de negociações e estabelecimento de consensos” (MESTRINER, 2005, p. 2019). Toda essa conjuntura representou um novo recomeço para a Assistência Social como política de Seguridade Social, discutida, debatida e defendida na perspectiva de materialização de uma esfera pública, representada aqui pelo CNAS.

Entende-se, assim, que a atuação do CNAS foi determinante para a publicização e instituição da esfera pública no âmbito da Assistência Social. Como desdobramento da ação política e mobilizadora do CNAS, em 2004, e resultado das discussões e deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, deu-se a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Espaço democrático de participação de diversos atores sociais, com uma significativa participação popular, esta conferência estabeleceu, no centro de suas deliberações, a afirmação do SUAS e a necessidade de sua estruturação em todo o território nacional.

Como afirma Pinheiro (2009), a discussão proposta pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) teve, como protagonista, o Conselho Nacional de Assistência Social. A IV Conferência Nacional foi um momento marcante para a Política de Assistência Social, no qual os Conselhos Municipais, até então instituídos, se envolveram nas discussões em torno das questões relativas à efetivação da Política de Assistência Social aprovada no texto da LOAS.

Esse contexto teve como desdobramentos a implantação do atual modelo de gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, “moldados em ações integradas, com metas definidas de forma federativa e com participação popular” (PINHEIROS; PAULA, 2012, p. 93).

No conjunto desses resultados para a Assistência Social, olhou-se para o período pós-SUAS como a iniciação de uma etapa determinante para a implantação do novo modelo de gestão na forma da democratização da Política de Assistência Social, com a criação,

consolidação e fortalecimento dos Conselhos, como instâncias de deliberação e controle social, num reforço que inclina as ações à garantia de direitos de populações vulnerabilizadas pela pobreza e, assim, das possibilidades de uma participação popular.

No centro desta análise, coaduna-se a significativa atuação do CNAS. Pinheiro e Paula (2012), caracterizando o período pós-SUAS, apontam direções dadas pelo CNAS que determinaram uma possível projeção da Assistência Social no contexto das políticas sociais. Segundo os registros das autoras, nas gestões pós-SUAS, o CNAS alcançou importantes resultados positivos que levaram à implantação do SUAS, dentre os quais destacam-se para este estudo:

A gestão 2004-2006 buscou condições para a afirmação da Política de Assistência Social como política pública, criou bases para a comunicação entre os conselhos, bem como para a sua capacitação continuada e para a efetivação da participação popular preconizada na Constituição Federal de 1988. [...] atualizou processos de certificação das entidades” e tratou da “regulamentação dos artigos 3º e 17º da LOAS, que tratam das entidades e organizações de Assistência Social, trabalhadores e usuários da política através das resoluções 191/2005, 23/2006 e 24/2006” (PINHEIRO; PAULA, 2012, p. 94).

Para dialogar com Pinheiro e Paula (2012), nesta análise da atuação do CNAS, destacam-se os apontamentos de Campos (2006) quanto aos requisitos necessários ao conselho na contribuição para esse novo modelo de gestão. Dentre os requisitos, o autor aponta que é necessária uma ação sociopolítica e mobilizadora do conselho, o que foi ressaltado quando se falou que a atuação do CNAS foi determinante para o processo de implantação do SUAS. O CNAS atuou nesse período mobilizando forças sociais e políticas que ampliassem o debate e estabelecessem um espaço de negociação fluida com o Governo Federal.

Destaca-se, nesse período do governo do presidente Lula, os consideráveis avanços na Assistência Social com a atuação relevante do CNAS, debatendo e negociando uma agenda centrada na implantação do SUAS em todo o território nacional. Contudo, é relevante compreender que o referido governo permaneceu na lógica neoliberal, reafirmando a intervenção de um Estado ativo, através das políticas sociais, onde se destacaram os programas de transferência de renda, iniciados com o Fome Zero, de caráter compensatório. As contradições desse governo fundam-se no modelo neoliberal de crescimento, mantendo assim o caráter contraditório da política social, desenvolvida sob a égide de produzir riqueza e não de distribuí-la.

Destaca-se que esse período de recomeços protagonizado pelo CNAS promoveu, a partir do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, instituído pela aprovação da nova

Política Nacional de Assistência Social - PNAS, o atendimento à real necessidade de efetivar o proposto na Carta Magna. Atendiam-se, com isso, os dispositivos legais dando operacionalidade para a diretriz da descentralização e da participação garantida na LOAS em seu artigo 16, num sistema organizativo, padronizando os serviços, programas e projetos no âmbito da Assistência Social.

A inserção na seguridade aponta também para seu caráter de Política de proteção social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. A LOA inova, ao afirmar, para a Assistência Social, seu caráter de direito não contributivo (independente de contribuição à seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a Assistência Social (YAZBEK, 2014, p. 381).

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, sendo requisito essencial para efetivação da Assistência Social como política pública (BRASIL, 2005).

Nas prerrogativas do SUAS, a Participação Popular e o Controle Social na Política de Assistência Social se efetivam em especial por meio dos Conselhos e Conferências. Os conselhos caracterizam-se como órgãos de Controle Social, canais que possibilitam a participação da população no processo de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos, centrados na conjuntura de implementação do SUAS.

A criação dos conselhos, nas esferas estadual e municipal de Assistência Social, após a aprovação da LOAS e da PNAS, significou um salto histórico na construção democrática dessa área, possibilitando que Estado e sociedade civil debatessem suas posições e propostas, selassem acordos e tomassem decisões conjuntas em espaços públicos de discussão e deliberação para implementação do SUAS em cada esfera. Portanto, embora ainda existam recuos e contradições, os avanços em termos do controle social são inegáveis, repercutindo decisivamente na formulação e execução da política de Assistência Social.

De caráter paritário e representativo, os conselhos gestores constituem um avanço em detrimento dos antigos conselhos consultivos e não paritários criados na década de 90 (RAICHELIS, 1998). No entanto, tal paridade dá-se no conjunto da complexidade que envolve o histórico da Assistência Social, marcada pelo clientelismo, ou seja, pela cultura política pautada em aspectos antidemocráticos, que inviabilizam a atuação dos atores sociais sob o mesmo patamar de discussão. “Sabe-se que a definição legal não garante a prática real,

a cidadania, pela simples nomeação não transforma a realidade desigual da sociedade capitalista” (NEVES; SANTOS, 2012, p. 410).

Na questão do cumprimento dessa paridade no âmbito dos conselhos, o ente federal dentro das suas prerrogativas não tem a competência de instituí-los, mas, conforme estabelecido na LOAS, por meio do inciso I, do art. 30, os entes estadual e municipal são forçados a esse cumprimento, quando este define a existência de conselho de composição paritária como uma das condições para recebimento de recursos federais por parte dos municípios, estados e Distrito Federal, conforme segue.

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:
I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil (BRASIL, 1993).

Na perspectiva de caráter participativo e em cumprimento à paridade entre poder público e sociedade civil, a implantação desses mecanismos, na esfera municipal, dá visibilidade aos sujeitos sociais, abrindo espaços nessa instância para o debate e direcionamento estratégico de execução das ações.

No entanto, sublinha-se que tal contexto participativo se dá sob a prospecção da atuação dos sujeitos sociais frente à cultura política antidemocrática que prevalece ainda no Brasil, base do projeto societário das classes dominantes. Tal política privilegia o econômico em detrimento do enfrentamento às desigualdades sociais e se estabelece numa política social permeada por contradições, vinculada ao conjunto de políticas de caráter compensatório que visam à manutenção da ordem e acumulação do capital.

Assentados nessa discussão, as conquistas advindas do texto constitucional como também de todas as normativas do SUAS demarcam significativos avanços, do ponto de vista legal. Na lógica da sua efetivação, como afirma Raichelis (1998), o Brasil vivencia, a partir da institucionalização dos conselhos gestores, a implantação de inúmeros destes em todo o território nacional. Forjado pelas lutas sociais das últimas décadas, esse “modelo” de participação da sociedade civil na gestão pública se torna realidade nas políticas públicas brasileiras. No entanto, tais conquistas convivem com as ambiguidades inerentes à Assistência Social. Uma política pública, conforme a LOAS, dirige-se a quem dela necessitar, mas de forma efetiva, seu acesso não se faz de forma universal e sim ao atendimento daqueles “[...] ‘carentes’, ‘incapacitados’, muito mais que pobres, miseráveis” (ALVES, 2011, p. 88).

Em meio a essas contradições, os conselhos gestores, no âmbito do SUAS, representam as possibilidades de publicização da Assistência Social, conferindo-lhe

visibilidade no rol das políticas públicas. Assim, como espaço de negociação de conflitos, garante à sociedade civil espaços instituídos de controle sob o Estado, participando nos interesses públicos e coletivos. Portanto, num formato institucionalizado de participação, é salutar asseverar que, essas instâncias constituem um marco nas novas formas de relação governo e sociedade civil. Numa interlocução em torno de assuntos relativos à gestão de bens públicos, mas fundadas num contexto neoliberal, os conselhos exigem considerar os desafios à efetivação desse controle democrático.

Contudo, essa participação social através das instâncias de controle social do SUAS não se configura como uma experiência ou modelo de participação de uma sociedade efetivamente ativa e participativa (RAICHELIS, 1998, p. 271). Tal modelo, analisado dentro do contexto das relações sociais vigentes, suscita várias questões a serem desmistificadas. Os estudos apontam inúmeras fragilidades no exercício do controle social. E, consoante a participação dos usuários do SUAS, esta vincula-se “à cultura Política brasileira, existente na assistência social, que o exclui e o coloca como subalterno e não como sujeito de direitos” (CONCEIÇÃO, 2016, p. 127). Expõe essa complexa dinâmica de participação colocando o desafio de romper com o histórico de autoritarismo e subalternidade.

No escopo desta análise, situa-se a complexidade que envolve as possibilidades de atuação dos usuários no âmbito do Conselho de Assistência Social de forma paritária, com reais e efetivas condições de atuação nos momentos de debate, deliberações, proposições e fiscalização, considerando que, a despeito da sua presença como membro, não disponibiliza condições iguais de participação junto àqueles que detêm as informações e de forma técnica lidam no dia a dia com as pautas das políticas sociais.

Em vista dessas inferências, o ponto central do desafio está na necessidade de operacionalizar, de fato, a paridade no âmbito dos conselhos. Apesar de a LOAS forçar os municípios seu cumprimento no processo de implantação das instâncias municipais, a paridade não se resume à garantia numérica na composição do colegiado. Nas assertivas de Bidarra (2006, p. 45), a paridade “é muito mais complexa e envolve uma gama de condicionamentos que não cabem dentro de um padrão numérico estático”. Somente a divisão equitativa dos assentos não é suficiente para garantir de forma operacional a paridade. Destaca a autora que, nos trabalhos nos conselhos, há uma tendência de conformação da sociedade civil às premissas patrimonialistas, o que parece constituir entraves substanciais à prática conselhistas pelos usuários do SUAS.

A questão da paridade compromete, muitas vezes, a estrutura da representação dentro dos conselhos, caracterizando profundas desigualdades e reposição de

hierarquias. Não obstante, é preciso compreender que a “paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento do outro, mas também a capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas” (TATAGIBA, 2002, p. 59 apud BIDARRA, 2006, p. 45).

A prática conselhistas pelos usuários do SUAS, objeto deste estudo, está no cerne do debate acerca da cultura clientelista que predominava e ainda persiste no Brasil, a qual inibe e cerceia os sujeitos sociais que se encontram no centro das relações de subordinação. A esse respeito, os estudos de Oliveira (2003) sobre a cultura política no âmbito da Assistência Social corroboram as assertivas deste estudo, quando apresentam a Assistência Social ainda como política social legitimadora da desigualdade social, destinada aos pobres, aos desassistidos. Assim, suas ações “longe de superar a miséria, podem reproduzir uma forma de relação clientelista entre ricos poderosos e pobres desafortunados” (OLIVEIRA, 2003, p. 119), condicionando os sujeitos usuários dos benefícios sociais a uma situação de submissão e dependência dos serviços, programas e projetos sociais.

Tratar, então, da atuação desse sujeito no campo instituído de esfera pública da Assistência Social, reconhecida como inovação, é pensar conforme demonstram os estudos de Silva (2014, p. 67):

Décadas de clientelismo e de exercício da cultura de favores contribuem, e muito, para manter os entraves que emperram o protagonismo e a emancipação das classes subalternas e as mudanças necessárias para a implementação da Política de Assistência Social, conforme previsto legalmente. Para tanto, a sociedade brasileira vem construindo recursos jurídicos, institucionais e políticos que necessitam ser articulados e exercidos pelo conjunto da sociedade na busca da efetivação de uma sociedade democrática.

No cerne desse debate, salienta-se que o conselho gestor, um importante mecanismo na gestão democrática de Assistência Social, criado com objetivos institucionais, não deve submeter-se a critérios de vontade política da gestão, mas se estabelecem como espaço de intervenção da sociedade civil nas políticas sociais. Nesta perspectiva, constitui-se como grande desafio ao controle social a atuação dos seus membros como atores sociais, protagonizando um diálogo político nesses espaços. Para Raichelis (1998, p. 199):

As possibilidades de incorporar instrumentos publicizadores no processo de construção da política de assistência social associa-se, assim, à constituição de atores sociais considerados como interlocutores dotados de representatividade e legitimidade no processo de encaminhamentos e tomada de decisões.

No âmbito dos conselhos de Assistência Social, situa-se a emergência do debate em torno dessa participação popular, remetendo para parâmetros conceituais que a problematizam num contexto neoliberal. Trata-se da participação democrática moderna, advinda da

construção da classe trabalhadora e assim fundada pelas conquistas obtidas pelas lutas sociais (ALVES, 2016, p. 31).

O estudo da categoria participação, na forma aqui apresentada, demarcada sob o desenho da trajetória dos movimentos sociais no cenário político brasileiro, ressalta a necessidade de se empreender a participação cidadã. Esse contexto de luta e organização dos movimentos em torno dos direitos sociais remonta às possibilidades da prática conselhistas pelos usuários. Desta feita, são relevantes os apontamentos de Dagnino (2002) quando ressalta a importância da compreensão que a atuação nos espaços públicos participativos remete ao debate de projetos políticos antagônicos, permeados por conflitos.

Com efeito, nos preceitos da participação dos usuários, a V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no ano de 2005, promoveu debates que culminaram no conjunto de deliberações, dentre as quais se destaca: “garantir a participação efetiva dos usuários na política, contribuindo para seu empoderamento, conforme definido pela Resolução de nº 24/2006” (PINHEIRO, 2009, p. 130). O fato é que isso significa um passo positivo para a construção das possibilidades participativas desses sujeitos e exige um trato especial, considerando a relevância desses atores para a implementação do SUAS.

Nota-se que todo o movimento engendrado pelo CNAS ocorreu num período específico, no qual se elaborou o conjunto de estratégias do PPA 2004-2007, no então governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Conforme os apontamentos de Simionatto (2006, p.17), tal plano estabeleceu algumas dimensões, dentre elas a dimensão democrática, assentada na perspectiva de uma “radicalização do processo democrático”. Como destaca esta autora, privilegia-se no Plano Plurianual - PPA 2004-2007 a participação da sociedade como um elemento central da dimensão democrática que confere ao Estado nacional posicionamentos mais significativos para o fortalecimento dos espaços públicos e, assim, a ampliação das bases sociais sobre as quais se edifica a sociedade civil (SIMIONATTO, 2006). Nesse período, algumas práticas participativas foram fomentadas a partir da ação indutora do Estado, firmando diretrizes para as políticas sociais com esse fim, como o que destaca a PNAS (BRASIL, 2005b) em seu texto sobre essas práticas participativas:

Vale ressaltar a importância dos fóruns de participação popular, específicos e, ou, de articulação da política em todos os níveis de governo, bem como a união dos conselhos e, ou, congêneres no fortalecimento da sociedade civil organizada na consolidação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2005b, p. 47).

No contexto em questão, na agenda de governo, figurava o fortalecimento das políticas sociais e, dentre estas, a Assistência Social com direcionamentos para a inclusão

social e redução das desigualdades. E, nesta perspectiva, a PNAS instituiu o SUAS, enfatizando a diretriz participativa, pelo viés do fortalecimento dos conselhos, parte integrante desse conjunto de ações que convergiam para os objetivos inerentes às políticas sociais. Assim, nos termos da PNAS, o CNAS constitui um mecanismo central para o fortalecimento do controle social no SUAS:

Para o avanço pretendido, a política aponta para a construção de uma nova agenda para os conselhos de assistência social. Uma primeira vertente é a articulação do CNAS com os conselhos nacionais das políticas sociais integrando um novo movimento neste País. Outra é a construção de uma agenda comum dos conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social. Esta última tem como objetivo organizar pontos comuns e ações convergentes, resguardando as peculiaridades regionais. Para isso, serão necessárias novas ações ao nível da legislação, do funcionamento e da capacitação de conselheiros e dos secretários executivos (BRASIL, 2005b, p. 52).

Consoante tais avanços, observa-se na PNAS também uma relevante preocupação com a visibilidade dos usuários e, assim, um direcionamento acerca da participação deles. Assentado nessa perspectiva participativa, o texto da PNAS traz duas relevantes reflexões:

Para a análise dessa participação são necessárias algumas reflexões. A primeira delas, sobre a natureza da assistência social, que só em 1988 foi elevada à categoria de política pública. A concepção de doação, caridade, favor, bondade e ajuda que, tradicionalmente, caracterizou essa ação, reproduz usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes “assistiam” e se pronunciavam em seu nome. Como resultado, esse segmento tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos.

A segunda reflexão a ressaltar é a necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social.

Assim, há que se produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlada pelos seus usuários (BRASIL, 2005b, p. 52).

Nestes termos, a PNAS assinala a importância de uma esfera pública no âmbito do SUAS que reconheça a importância da atuação dos usuários. Entretanto, assevera desafios inerentes a essa participação que remetem à própria constituição da Assistência Social com suas contradições na realidade brasileira, colaborando para reflexões acerca do que se faz necessário para fomentar e consolidar tal participação. Observou-se que a PNAS, de forma significativa, ressalta os posicionamentos que devem ser praticados dentro da dimensão participativa.

Ressalta-se, no centro das reflexões, a urgência por espaços públicos institucionalizados, como conselhos e conferências, que viabilizem a organização desse conjunto de sujeitos sociais. Nesse sentido, ressalta Simionatto (2014) que a participação popular nos espaços de representação não deve ficar nos limites da institucionalização,

correndo o risco de uma esterilização das possibilidades participativas, mas configurar-se como possibilidades de organização do conjunto de usuários que se expressam pela luta dos trabalhadores por efetivação de direitos em torno das políticas públicas instituídas no Estado brasileiro. Portanto, a implementação legal, por si só, não garante as possibilidades reais da participação popular em torno dos seus direitos.

Porém a implementação legal não garante por si só o seu fortalecimento porque depende da relação entre a cultura Política existente nas práticas do Estado e da própria sociedade na ruptura com práticas antidemocráticas – aqui destacamos o clientelismo e patrimonialismo do Estado brasileiro no uso do dinheiro público. Uma das principais dificuldades no desenvolvimento de uma cultura pública de direitos é a vontade do governo em entender que esse é o melhor caminho para garantir a democracia, as decisões no sentido da transparência (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 136).

Nessa trajetória da esfera pública circunscrita ao SUAS, registra-se um dado relevante que se soma ao conjunto de estratégias protagonizadas pelo CNAS nestes 25 anos de LOAS. Trata-se da organização dos usuários e de trabalhadores do SUAS através de fóruns em âmbito nacional, estadual e municipal. Nos arranjos participativos, tal experiência remete ao exercício do controle social, promovendo o fortalecimento das bases representativas.

O Fórum Nacional dos Usuários do Sistema Único da Assistência Social – SUAS representa uma conquista histórica. Conforme dados publicizados pelo blog do Fórum Nacional dos Usuários do SUAS – FNU-SUAS, após a realização de reunião Descentralizada e Ampliada do CNAS nos dias 17, 18 e 19 de novembro de 2014 em Salvador, Bahia cria-se esse importante espaço de organização e mobilização dos usuários. Conforme o regimento interno do FNU-SUAS no seu artigo 1º:

Art. 1º - O Fórum Nacional dos Usuários da Assistência Social, doravante denominado FNUSUAS, é um espaço coletivo de organização política dos/as Usuários/as do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, imbuído de legalidade pela Constituição da República Federativa do Brasil, LOAS, PNAS e NOB SUAS, de caráter permanente, que se constitui por meio de diferentes formas de representações de Usuários/as e Organizações Nacionais de Usuários/as (de acordo com a Resolução CNAS Nº 11/2015) de representações dos Fóruns Estaduais dos Usuários do SUAS – FEUSUAS e Fórum de Usuários/as do SUAS do Distrito Federal - FUSUAS-DF (FNUSUAS, 2017).

É relevante destacar que essas instâncias de controle social no SUAS, apesar dos desafios vivenciados nas políticas sociais, podem viabilizar, de forma concreta, a atuação da sociedade civil, representada pelos diversos segmentos sociais, como a categoria de usuários, e assim dar visibilidade à Assistência Social no rol das ações governamentais com um status de direito. Porquanto, entende-se que, no contexto das vivências dos usuários que expressam as demandas pelos serviços socioassistenciais, é que se pode engendrar uma luta não

individualizada, mas coletiva. Contudo, compreende-se, a partir das análises aqui postas, que a participação dos usuários no CMAS/TE encontra-se no cerne de contradições que revelam grandes desafios ao protagonismo desses sujeitos sociais.

4.3 O CMAS em Teresina: trajetórias, contradições e instituição da representação dos usuários

A organização do SUAS no município de Teresina, desde o ano de 2005, materializa-se pela descentralização dos serviços. As ações de proteção social básica e especial são executadas através de 19 Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, 4 Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS e 1 Centro de Referência Especializado em População de Rua – Centro POP. A população dispõe de uma rede socioassistencial referenciada a essas unidades com oferta de serviços, programas, projetos e benefícios, executados de forma direta e de forma indireta a partir de parcerias com organizações da sociedade civil.

Na perspectiva do controle social, o SUAS em Teresina tem seu conselho gestor – Conselho Municipal de Assistência Social– CMAS/TE, instituído a partir da Lei nº 2456, de 18 de janeiro de 1996, dispondo de estrutura física e técnica própria garantida pelo órgão gestor municipal, a Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Políticas Integradas - SEMCASPI e com uma composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil, conforme estabelece seu regimento interno. Destaca-se que a representação do poder público faz-se pelo conjunto de secretarias municipais e a sociedade civil por instâncias representativas de trabalhadores do SUAS, como Conselho Regional de Serviço Social - CRESS, entidades socioassistenciais e categoria de usuários.

Os conselhos são concebidos como instâncias deliberativas, compostas paritariamente entre governo e sociedade civil (RAICHELIS, 1998). São espaços por natureza democráticos, cuja ação deve pautar-se pela publicização, de forma a dar visibilidade aos interesses coletivos (por vezes, contraditórios) e viabilizar a construção de consensos. Por isso, constituem espaços de estímulo ao debate público e de consolidação dos mecanismos de publicização, pois “[...] significam uma experiência em gestão, no que se refere ao desenho de uma nova institucionalidade nas práticas sociais de distintos atores da sociedade civil e do Estado” (RAICHELIS, 1998, p. 34).

Na primeira composição do CMAS – Teresina, nomeou-se um colegiado respeitando a paridade entre poder público e sociedade civil. Conforme o Decreto Municipal nº 3.055, de 05

de março de 1996, foram nomeados 07 (sete) representantes do poder público municipal, representantes de políticas públicas municipais e de órgãos da administração pública e seus suplentes e 07 (sete) organizações da sociedade civil e suas respectivas suplentes, distribuídos da seguinte forma: 03 (três) na categoria de prestadoras de serviço; 01 (um) na categoria de profissionais da área, sendo representantes do Conselho Regional de Serviço Social e 03 (três) organizações da sociedade civil – entidades, na categoria representantes de usuários.

Não obstante a representação dos usuários nos primórdios do CMAS/TE, identificou-se um óbice à atuação dos mesmos, pois que não assumiam de fato a cena de debates e deliberações dos conselhos e conferências, ficando isto restrito aos representantes de entidades não governamentais, dirigentes que compunham este colegiado, conforme descrito no primeiro Decreto de nomeação dos membros para o CMAS/TE – Decreto nº 3.055, de 05 de março de 1996. A atuação dos usuários, neste espaço, é essencial por se considerar que a Assistência Social trata de questões relativas às suas vulnerabilidades. Sendo assim, a Assistência Social configura-se como um objeto de luta que deve tomar a cena protagonizando os debates sobre aqueles que têm demandas pelos serviços de proteção social. Como destaca (RAICHELIS, 1998, p. 252):

Assim considerada, a luta pela expansão de direitos sociais está diretamente relacionada com a ampliação desse debate na esfera pública, em que a sociedade civil possa estar amplamente representada e, principalmente, os principais interessados possam se auto-representar por intermédio da sua organização coletiva.

O CMAS/TE, como esfera pública no âmbito do SUAS, deve ser entendido como palco de afirmação de direitos, considerando que trata de questões de natureza pública. “A consolidação de espaços públicos no campo das políticas sociais, põe em evidência responsabilidades públicas” (RAICHELIS, 1998, p. 250), o que remete para reflexões acerca das condições relacionadas a essa paridade instituída. Nessa prerrogativa, deve-se estabelecer a condição de garantir e ampliar a participação de forma paritária de representantes da sociedade civil e do poder público. Em referência à paridade, Bidarra (2006, p. 49) acrescenta:

E, na condição de espaços públicos, devem exercitar a partilha equitativa dos processos decisórios entre as representações das organizações da sociedade civil e do segmento governamental, para que as questões, intituladas como públicas, tenham como referente aquilo que está sendo denominado de interesses públicos, isto é, o conjunto de necessidades e de reivindicações que correspondem aos interesses mais abrangentes de uma coletividade.

Em 2013, no processo eleitoral para composição do CMAS/TE para uma nova gestão, deliberou-se pela eleição de usuários para compor o colegiado, nos termos de categoria de usuário, reconhecendo assim que eles mesmos se representariam.

Observa-se, nessa deliberação, uma concordância com o que orienta a PNAS. “Um dos grandes desafios da construção dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns, enquanto sujeitos não mais sub-representados” (BRASIL, 2005, p. 53). Sublinha-se que, antes de tais orientações pautadas pelo CNAS, inicialmente, a presença dos usuários no conselho se deu de forma limitada. A representação do segmento se dava por meio de entidades socioassistenciais, conforme descreve o primeiro regimento interno do ano de 1996.

Nota-se que a deliberação por um processo eleitoral diferenciado constituía resultado de toda uma trajetória em âmbito nacional que convergia para concretização da participação do usuário nestes termos. Destaca-se, assim, um relevante avanço para a participação dos usuários na implementação e controle social do SUAS registrado nos anais da V Conferência Nacional de Assistência Social que ocorreu em 2005 em Brasília. Uma de suas deliberações resultou de calorosas discussões protagonizadas por quase 2 mil pessoas e culminou com o seguinte desafio político: “garantir a participação efetiva dos usuários na política, contribuindo para seu empoderamento, conforme definido pela Resolução nº 24/2006” (PINHEIRO, 2009, p. 130).

Os Usuários são sujeitos de direitos e público da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário. § 1º Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social. § 2º Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso (BRASIL, 2006b).

No bojo das deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social de 2005 que conferiam avanços para o SUAS, ressalta-se o processo de pactuação das metas decenais e a deliberação sobre o Decálogo de Direitos Socioassistenciais, onde se destaca, nos aspectos de direito, para o fortalecimento da participação dos usuários, descrito na meta X, o direito à informação:

X. direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais: Direito do cidadão e cidadã a ser informado de forma pública, individual e coletiva: sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos socioassistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade (BRASIL, 2005, p. 20).

Partindo desse pressuposto e baseando-se em todo o reordenamento institucional, a efetividade da participação dos usuários exigiu posturas mais estratégicas frente à garantia do seu protagonismo na esfera dos conselhos municipais. Nesta perspectiva, a VII Conferência Nacional, convocada por meio da Resolução nº 97, de 17 de dezembro de 2008, definiu, como tema geral: Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com o objetivo de avaliar e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS, na perspectiva da participação e do controle social.

Afinal, a trajetória da assistência social, expressa na realização das conferências, atesta que os importantes avanços na gestão e no financiamento devem ter rebatimentos concretos e efetivos na ampliação da democracia – o que só é possível com participação popular – e num controle social que extrapole interesses particularistas e consiga expressar a vontade das majorias, como preveem a Constituição Federal e a LOAS (BRASIL, 2009, p. 11).

Observa-se que a questão da efetividade da participação popular foi inserida na agenda de debates e deliberações, o que se considera aqui como um relevante avanço para a ampliação de espaços democráticos de participação, como os conselhos. A VII Conferência Nacional destaca-se no conjunto de conferências já realizadas, por estabelecer uma proposta ambiciosa de discussões, embasada na perspectiva da redemocratização do Estado, ao considerar a participação popular. Inova ao valorizar a participação do usuário definindo como objetivo:

Aprofundar, de maneira participativa e crítica, o processo de avaliação da Política Pública de Assistência Social, na sua trajetória de afirmação como direito social, com a participação efetiva dos usuários. [...] visando aprofundar e alcançar uma nova densidade aos processos de participação, que melhor combine as estratégias representativas e as de exercício direto da cidadania popular (BRASIL, 2009, p. 4).

Como parte desse cenário, em 2013, em Teresina, registra-se o primeiro processo eleitoral no âmbito do CMAS-TE onde usuários pleitearam assento, como categoria de usuários dos serviços e programas no âmbito do SUAS na capital piauiense. Tal processo foi dirigido de forma transparente e democrática, sendo tornado público pela Resolução nº 48, de 04 de setembro de 2013 e resultando na eleição para a gestão 2013-2015 de 02 (dois) usuários e mais seus suplentes.

Demarca-se outro momento dessa configuração da participação do usuário no CMAS/TE, resultado de uma direção dada pela PNAS e CNAS através da Resolução nº 24,

do ano de 2006. O colegiado nacional, pelas orientações basilares da PNAS que apontam os caminhos e possibilidades para participação do usuário no contexto do SUAS, resolveu publicizar formatos de participação dos usuários sob duas perspectivas: organizações de usuários juridicamente constituídas, tendo como objetivo a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS; e pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS.

O CMAS/TE, apoiado nas orientações basilares conferidas pelo CNAS e também por inscrever-se em todo o histórico de avanços do SUAS no âmbito municipal, reconheceu, para a gestão de 2013-2015, a importância de redefinir a representação de usuários no colegiado. Desta feita, conforme o Edital nº 001, de 07 de agosto de 2013, no seu Art. 9º, consideram-se para o conjunto de representantes da sociedade civil “02 (duas) vagas para os representantes de usuários ou de organização de usuários ou pelo próprio usuário”.

Conforme relatórios analisados, no âmbito da pesquisa documental, nesse processo eleitoral, o CMAS vivenciou um movimento de articulação e mobilização de sujeitos a partir dos territórios de CRAS e CREAS, com vistas a garantir a eleição desse segmento social. Um conjunto de ações de mobilização, por meio de reuniões e divulgação do processo junto aos usuários dos serviços nas unidades de atendimento, foi promovido em torno de se garantir a inscrição de usuários no processo eleitoral e assim o quantitativo de membros titulares e suplentes dessa categoria, fomentando um processo de cunho democrático e participativo junto a esse público.

No entanto, evidencia-se, em 2013, pelos quantitativos de escritos, que o processo de mobilização dos usuários não foi suficiente para se garantir uma expressiva participação na eleição. Conforme se registra no arquivo documental do CMAS, apenas 09 (nove) usuários se inscreveram, sendo suas inscrições deferidas. O processo eleitoral organizava-se sobre alguns critérios que conferissem o vínculo do usuário ao SUAS. Destaca-se que, desse universo de 09 (nove), 03 (três) eram usuários de CREAS e os demais de CRAS.

Consoante esses parâmetros que legitimaram o processo eleitoral, observa-se que, do universo de 24 unidades de proteção social que executam o SUAS, com um quadro de serviços, programas e benefícios, apenas 09 (nove) usuários tiveram suas inscrições deferidas, ou seja, conforme o edital, constituíam-se de fato em usuários do SUAS. Esse quantitativo de candidatos usuários, frente à rede socioassistencial de Teresina, parece inexpressivo, o que se configura um limite à ampliação dessa participação no contexto do SUAS, não somente no âmbito do CMAS-TE.

Nos processos eleitorais seguintes, nos anos de 2015 e 2018, o número de inscrições para a categoria de usuários candidatos ainda foi menos expressiva. Nesses dois anos, o número de inscrições deferidas limitou-se a duas, em cada pleito, dado que revela uma regressão nesse contexto eleitoral.

A partir da análise dessas particularidades, observa-se que o processo de mobilização dos usuários para participação do processo eleitoral no CMAS/TE encontra dificuldades pela inexistência de uma ampla organização da categoria de usuários, como segmentos sociais da classe subalterna, sujeitos de classes populares. Tal subalternidade desses sujeitos sociais, expressão da cultura política e da formação sócio-histórica brasileira de exploração e exclusão, alia-se ao campo das relações sociais contraditórias inerentes à própria política de Assistência Social que, em sua trajetória, alijou esses sujeitos dos espaços de discussão e debates, enquanto outros tomavam as arenas de decisão por eles. As ações de caráter seletivo pelo grau de pobreza, bem como a condição de tutela que os usuários dos serviços socioassistenciais recebiam reforçaram e ainda reforçam as dificuldades e entraves a uma organização sociopolítica que promova uma participação cidadã desses sujeitos sociais.

A formação social e política da sociedade brasileira não foram favorecedoras de espaços de construção e lutas por conquistas e direitos e de cidadania. Ao contrário, a instituição dos direitos, no Brasil, surgiu com uma lógica invertida, a de concessões e de benesses (SILVA, 2014, p. 160).

Segundo dados colhidos nos relatórios das conferências municipais de Assistência Social, nos anos de 2013, 2015 e 2017, períodos que se privilegiou para análise, constatou-se o seguinte: na conferência de 2013, do universo de 427 inscritos, 29 eram usuários; na conferência de 2015, de 757 inscritos, apenas 10 eram usuários e, na de 2017, de 455 inscritos, 37 foram inscritos na categoria de usuários. Do ponto de vista da análise aqui apresentada, considera-se pouco expressiva a participação dos usuários nesses espaços, considerando que a rede socioassistencial do município estrutura-se com 19 CRAS e 5 CREAS, unidades constituídas como porta de entrada para os demais serviços ofertados no município. Os dados refletem a fragilização da mobilização desses sujeitos como segmentos de usuários do SUAS. Numa totalidade de 24 unidades, a participação nas referidas conferências expressa menos de 2 usuários por unidade, sendo que a de 2015 permanece como a menos expressiva, visto que menos de um usuário por unidade habilitou sua inscrição.

A análise desse quadro levanta para este trabalho não somente as questões acerca das ações implementadas no SUAS na perspectiva da participação dos usuários, mas também até que ponto, esses sujeitos identificam-se como tal e como esses espaços, que são públicos e

devem estar pautados pela paridade, considerando o universo total dos sujeitos que atuam no campo da Assistência Social, têm retratado de fato um cenário democrático. Insurge mais uma vez a questão já abordada aqui. Esses sujeitos, ainda permanecem invisíveis na cena pública, não havendo ainda seu reconhecimento como peça chave para a constituição da esfera pública, limitando-se os espaços de debate à prevalência das falas daqueles que falam por eles, na ausência deles e sem interagir com eles.

Nos apontamentos de Campos (2006), ainda predomina o caráter assistencialista nas ações das entidades prestadoras de serviço, o que confere uma representação com interesses conflitantes, direcionando para o não reconhecimento quanto ao espaço político. O beneficiário não exerce seu poder de fala, tendo sempre outro que reivindique suas necessidades em seu lugar. “A sua condição subalterna autoriza que outros – os benfeitores – representem os seus interesses. A subalternidade é um nutriente do paternalismo autoritário” (CAMPOS, 2006, p. 109).

No tocante ao processo eleitoral, no âmbito do CMAS-TE, no contexto em que se inserem esses sujeitos no SUAS, não se identifica um planejamento do SUAS para Teresina em torno de uma agenda de ações que promovam a participação popular nos territórios de CRAS e de CREAS, com estímulo ao protagonismo dos usuários, que garanta a representação dessa categoria num espaço de controle social. A ação dessas unidades com vistas à participação dos usuários ocorre apenas no período das pré-conferências e do processo eleitoral e com muitos desafios no tocante à mobilização do segmento, fragilizando assim o processo eleitoral com número inexpressivo de usuários inscritos.

Ainda no bojo dessa discussão, vale destacar uma experiência exitosa enquanto fator de avanço para a organização e participação sociopolítica dos usuários do SUAS em Teresina, parte de uma iniciativa de uma unidade de Centro de Referência da Assistência Social - CRAS. Esses dados partiram de uma pesquisa exploratória desta pesquisadora, tendo como material de análise um conjunto de relatos, gentilmente cedidos pela equipe técnica da referida unidade com vistas a subsidiar o estudo.

Ressalta-se que, dentro de uma construção coletiva dos trabalhadores do SUAS daquela unidade, registra-se a promoção de um grupo de usuários, no formato de câmara de usuários do CRAS, que se reúne conforme uma metodologia participativa, onde prevalecem, como atividades, rodas de conversas, oficinas e outras metodologias ativas. O papel da equipe do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF é facilitar as discussões,

buscando instrumentalizar os usuários quanto ao protagonismo e participação. Os encontros ordinários acontecem bimestralmente.

Segundo o Assistente Social do CRAS, um dos responsáveis técnicos pela experiência da Câmara de Usuários, essa proposta de promoção da participação dos usuários ganhou força e aprimoramento quando, em janeiro de 2019, foi realizado o I Encontro de Formação Política no SUAS, o qual teve como pauta de discussão conceitos-chave referentes à Política de Assistência Social, com destaque para as dimensões de Participação e Controle Social. Em seguida a esse curso, destaca-se também que, em março de 2019, realizou-se o I Encontro da Câmara de Usuários desse CRAS, com o planejamento de ações e temáticas para discussão ao longo do ano. Entre as ações, foram planejados: proposição de audiências, abaixo-assinados, encontros e/ou reuniões com representantes do poder público, entre outros. Em relação aos temas, foram propostos alguns referentes ao controle social, participação social para instrumentalizar a participação nas conferências, além dos relativos a direitos.

Cabe ainda apontar que o início das ações com os usuários se deu no ano de 2018, quando, no planejamento do CRAS, se indicou, como diretriz, a formação do fórum de usuários do CRAS. Ao longo do ano, foram desenvolvidas atividades preparatórias para tal fim. Inicialmente, foram realizadas experiências-piloto de Assembleia de Usuários, com o intuito de avaliar a implementação do SUAS, com foco na oferta dos serviços nesse CRAS e propor, sob a ótica da população usuária, melhorias no atendimento e oferta dos serviços.

Ressalta-se tal experiência como de muita relevância para a promoção da participação dos usuários no controle social, tendo em vista que se configura dentro do conjunto de deliberações da XI Conferência Municipal de Assistência Social realizada em 2017, onde se destaca a proposta de criação do Fórum Municipal dos Usuários do SUAS.

No entanto, registra-se que, pela observação feita junto ao CMAS/TE e junto à gestão do SUAS da SEMCASPI, as únicas ações realizadas após a referida conferência, em 2017, que evidenciam um caminho para o cumprimento da proposta de criação do Fórum Municipal dos Usuários, foi a experiência da Câmara de Usuários do CRAS e um evento comemorativo de 21 anos CMAS/TE que teve como tema: Usuários do SUAS – Direitos e Participação na Política de Assistência Social em Teresina. Esse evento foi realizado em fevereiro de 2018.

Em tempos de construção do SUAS, percebem-se ainda muitas lacunas, indefinições e desafios quando se trata da participação dos usuários do SUAS e as perspectivas que apontam para tal protagonismo. A afirmação dessa participação, como cidadã, ainda não se estabelece dentro dos parâmetros propostos numa concepção de luta de classe, contra as condições de

subordinação e exploração que esses sujeitos vivem. Tais desafios confundem-se com os próprios enfrentados pela Assistência Social no tocante ao reconhecimento como política pública de direitos.

É digna de destaque a experiência da câmara dos usuários do CRAS, como um espaço público de participação, com o objetivo de fortalecer as próximas eleições do CMAS/TE, consubstanciando a participação dos usuários no processo. Fica claro que se trata de uma experiência isolada e não parte do conjunto de ações planejadas pela gestão ou mesmo pelo CMAS/TE.

Esse debate requer que se defina, no centro das ações planejadas do SUAS, uma proposta de ação junto aos usuários que fomente o seu protagonismo, numa construção histórica de reconhecimento destes como sujeitos de direitos, pertencentes a uma classe de protagonistas coletivos, com potencial de organização de luta em torno do direito de proteção social, como rege a CF/88.

Nesta perspectiva, o CNAS indica orientações importantes que merecem destaque aqui. A Resolução CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015, em seu capítulo III, artigo 5º, define que a participação dos usuários se dará por diferentes organizações coletivas, de modo que influenciem as instâncias deliberativas do SUAS. Dentre as atividades inerentes ao controle social pela participação dos usuários, destaca-se o que estabelece o parágrafo 3º, inciso III, da referida Resolução:

Assegurar que os Conselhos de Assistência Social realizem fóruns, seminários, audiências e eventos em que os usuários possam apresentar suas ideias, reflexões, debates, reivindicações e soluções junto aos representantes ou organizações de usuários (BRASIL, 2015, p. 5).

Em referência à definição em destaque na Resolução CNAS nº 11 de 2015, identifica-se que, na experiência de Teresina, a participação dos usuários se dá de forma limitada às reuniões e conferências, considerando que não é prática, nas ações dos CMAS, a promoção de outros espaços de caráter ampliado e territorializado. Essa é uma evidência marcante de fragilidade no exercício do controle social desse colegiado, visto que, para as instâncias deliberativas, recai a responsabilidade de intervenção nas políticas públicas (RAICHELIS, 1998).

Considerando que esta análise se dá no contexto do direito adquirido pelo cidadão à participação, conforme prescrito na CF/88 e LOAS/93, numa trajetória circunscrita de avanços nesses 30 anos da Carta Magna, ressalta-se que tal conjuntura, aqui posta e concretizada em âmbito municipal em Teresina, se insere num contexto de inviabilização de

uma cultura participativa junto aos sujeitos sociais em situação de vulnerabilidade. Essa cultura está inserida no complexo processo de formação da sociedade brasileira, como afirma Conceição (2016).

O complexo processo de formação da sociedade brasileira traz marca e heranças que vêm de encontro à cultura democrática e que desafia a efetiva participação dos usuários da Assistência Social. Uma lógica excludente, reproduzida pelas elites, de proibição da fala, tem afastado a população dos processos decisórios, são mitos e discursos fundadores construídos e eternizados na cultura brasileira (CONCEIÇÃO, 2016, p. 126).

Ressalta-se que o conjunto de inovações em torno da consolidação da política de Assistência Social se dá numa conjuntura neoliberal, no bojo das contradições sociais em que se inserem e se fundam as políticas sociais brasileiras. Ainda de caráter fragmentado e focalizado, elas se estabelecem sob a dimensão do indivíduo e suas vicissitudes e não centrada num debate acerca das vulnerabilidades inerentes à desigualdade de classes.

O histórico de tutela a que estavam submetidos os “assistidos” pelas ações de benemerência, no âmbito da Assistência Social, no período que antecedeu a CF/88, ainda persiste inviabilizando uma organização coletiva desses usuários a partir de uma consciência não limitada às suas necessidades, mas a uma compreensão do sentido de classe subalterna que se organiza em torno da efetivação dos direitos constitucionais conquistados.

O peculiar percurso da assistência social, na sua afirmação como política pública integrante do tripé da Seguridade Social, foi tímido na admissão dos usuários como participantes da formulação, da gestão e do controle social desta especial área, reproduzindo o histórico legado tutelador e clientelista. A dificuldade de participação direta de seus usuários, principalmente cidadãos das classes subalternas, inscreve-se, ademais, no âmbito da cultura política autoritária e impopular, que traumatizou a história brasileira em passado não tão distante. Também a participação institucionalizada – restrita a determinados institutos da democracia burguesa e ao momento das urnas – é produto do contexto pós-ditadura militar, que não ultrapassou as estratégias de “transição pelo alto”, cerceando a construção de uma real democracia no país. Embora a obrigatoriedade do controle social e da participação da população nos destinos das políticas públicas tenham se afirmado como diretrizes constitucionais, em 1988, a plena tradução destes princípios está longe de ser uma realidade na política brasileira (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 251).

Destaca-se que a conjuntura de possibilidades de participação do usuário de forma direta, no âmbito do CMAS/TE, se deu após 5 (cinco) anos da resolução do CNAS e considerando que a própria PNAS já afirmava o compromisso de se promover, nas instâncias de controle social, a participação efetiva dos usuários. Tal realidade remete ao contexto de cerceamento e até de tutela a que esses sujeitos sociais ficaram condicionados pelo histórico das políticas sociais no Brasil. Apesar dos muitos avanços em termos de debate, aprofundamento e orientação do órgão gestor federal, o então Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome – MDS, e do CNAS, o município convivia com os entraves a tal operacionalização, considerando as contradições que permeiam o processo de consolidação do SUAS.

Este estudo demarca o período de 2013 até 2018 para análise dessa atuação, observando a presença do próprio usuário no contexto do conselho. A partir da gestão 2013-2015, constata-se a presença efetiva do usuário no espaço de controle social do SUAS no município de Teresina. O ambiente das reuniões ordinárias e extraordinárias passou a encenar uma nova configuração, estimulando os demais membros a uma convivência mais democrática e de rompimento com posturas preconceituosas.

No entanto, os avanços aqui apresentados apontam ainda para questões que necessitam ser analisadas e pesquisadas. A proposta da presente pesquisa estrutura-se na perspectiva de analisar a forma como o CMAS/TE, um espaço institucionalizado de participação social, no exercício do controle social no SUAS, configura-se enquanto processo de democratização da política pública de Assistência Social. Além disso, outros questionamentos também precisam de respostas, por exemplo: quais concepções de controle social norteiam as práticas vigentes no âmbito desse conselho? Considerando que, ao assumirem a função de intermediação entre o Estado e a sociedade, os conselhos contribuem para implementação de estratégias que viabilizam a gestão democrática, na perspectiva de atuação dos usuários desta política pública, este mecanismo de controle social tem possibilitado o protagonismo desse sujeito na implementação do SUAS?

Formalmente, conforme assegura seu regimento interno, constata-se, no CMAS/TE, que há paridade na composição da representação do poder público e sociedade civil, garantindo uma divisão igual de assentos entre os dois. Porém, considerando a proposta desta pesquisa que foi analisar, na prática, a atuação desse usuário, na interlocução com os demais, a partir da paridade constituída, destaca-se que o caminho para a representação dos usuários nos conselhos se perfaz por condições complexas que obstaculizam a legitimidade destes nos espaços participativos, caracterizada pela herança do assistencialismo e de práticas de governantes que impossibilitam condições para tal participação.

Para então aprofundar as reflexões e análises acerca da participação dos usuários, este estudo desenvolve-se sobre o entendimento de que participação é essa, numa perspectiva da totalidade. Desta feita, se faz pertinente compreender também o perfil desse usuário, bem como as possibilidades de sua atuação como ator participante dessa instância de controle social. Dado relevante sim, mas repleto de questões fundadas no histórico de construção da

Política de Assistência Social, bem como, mais ainda, do processo de redemocratização brasileiro.

A reflexão acerca da atuação dos usuários neste cenário aponta para a seguinte observação: diante dos requisitos inerentes à natureza do exercício do controle social e de uma cultura participativa ainda permeada por práticas clientelistas e particularistas, a atuação de um cidadão, que expressa ainda uma frágil concepção de sujeito de direitos, expressão clara de um Estado capitalista em que predominam políticas de proteção social de caráter compensatório, apresenta fragilidades, no que tange especificamente ao seu protagonismo e organização coletiva, como destaca Campos (2009, p. 03).

A maior parte dos usuários da assistência social está politicamente invisível, identificados na condição de beneficiários e assistidos das diferentes ações desenvolvidas na moldura dessa política. São milhões de famílias atendidas em programas de distribuição de renda, em projetos e serviços de proteção básica e especial, destituído de organização e representatividade política [...].

Faz-se importante identificar quem são esses usuários, seu perfil e os limites à sua participação nos conselhos. Conforme definido pela Resolução nº 24/2006 (PINHEIRO, 2009, p. 130):

Os Usuários são sujeitos de direito e público da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário. § 1º Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social. § 2º Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso (BRASIL, 2006b, p. 2-3).

O conceito de subalternidade trabalhado nos estudos de Yazbek (2014) acerca dos usuários da Assistência Social fundamentam as análises aqui percorridas, apontando para questões importantes, em torno da concepção do público beneficiário dos serviços socioassistenciais.

A subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos a exploração e exclusão social, econômica e política. Supõe, como complementar, o exercício do domínio ou de direção por meio das relações político-sociais em que predominem os interesses dos que detêm o poder econômico e de decisão política. Nesse sentido, não é possível abordar indivíduos e grupos subalternos isolando-os do conjunto da sociedade (YAZBEK, 2014, p. 378).

Segundo Freitas e Guareschi (2014), a sociedade coloca os usuários num lugar de não reconhecimento como sujeitos de direitos, limitando-os à concepção de que pobres não são cidadãos. Pobreza, exclusão e subalternidade configuram como forma de inserção e identificação desses sujeitos na vida social. Na opinião dos autores, apenas considerá-los como sujeitos de direitos não é o bastante, sendo fundamental fazer parte das suas vivências a participação em espaços de lutas por direitos a partir de estratégias coletivas na construção de uma nova sociedade.

No cenário de desafios postos a uma nova cultura participativa pelos conselhos gestores de Assistência Social, a participação dos usuários no CMAS/TE se apresenta de forma relevante, por ser a sociedade civil heterogênea, conflitiva, dinâmica e contraditória e sua participação não incide sempre de forma direta sobre a supremacia da defesa dos interesses dos usuários. A conclusão a que se chega é que “[...] a sociedade civil não é homogênea” (CAMPOS, 2009, p. 03).

Aliado a essa heterogeneidade, “o modelo de assistência social inscrito no SUAS se efetiva em um solo cultural fortemente contaminado pelo assistencialismo clientelista” (CAMPOS, 2009, p. 03). Tal assertiva converge para o entendimento de que o campo de atuação dos usuários como sujeitos participativos está fundado nas relações sociais excludentes do capitalismo, incidindo, assim, em amplos desafios.

Para os conselheiros representantes da sociedade civil a participação dos usuários é muito frágil e, na maioria dos municípios, quase inexistente, o que prejudica a eficácia do controle na medida em que ficam ausentes aqueles que deveriam protagonizar o controle social da política. Segundo estes conselheiros, a implantação do SUAS poderá favorecer o aumento da participação dos usuários através do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), por aproximar o usuário do atendimento recebido, ampliando o espaço para reivindicações, discussões e decisões sobre a PAS (SILVA et al., 2008, p. 257-258).

Esse sujeito subalterno, subjugado pelo clientelismo e populismo, é um indivíduo que não se apropria, ainda, de forma efetiva da sua condição de cidadão, de sujeito político. Sua participação não converge, ainda, para uma luta de classe, dentro de um projeto societário. Dentro desta compreensão, apesar das conquistas do processo de democratização da sociedade brasileira, a participação desses sujeitos nos conselhos revela as barreiras que os governos impõem à voz da população pobre. Destarte, um relevante desafio se apresenta na construção de um projeto político em torno da afirmação por direitos, como destaca Couto (2014, p. 390):

Assim, a Assistência Social possui o imenso desafio de trabalhar com uma população que é caracterizada como desorganizada, na ótica dos que “não sabem o que querem”, em nítida estratégia de desqualificação, tomados como estorvos da

sociedade brasileira, aqueles que devem estar à disposição não só dos órgãos do Estado, mas dos trabalhadores sociais, que por fim, devem definir o que é essencial para suas vidas. Consta-se que a lógica do patrimonialismo e do clientelismo e a cultura política da subalternização que Carmelita Yasbek (1992) tão bem trabalha, estão incorporados nos mecanismos de dominação da sociedade brasileira, mas a caminhada pela construção da Assistência Social como direito social tem sido pautada exatamente no rompimento das formas mais cruéis de se exercitar essa subalternidade.

Nessa mesma linha de raciocínio, Viana (2001) aponta elementos desafiadores para o controle social, o que aponta para as reflexões aqui postas acerca da participação dos usuários do SUAS nos conselhos. Assim, assevera que, obstante os avanços,

O que temos observado são experimentos participativos com feições representativas e amiúde impregnados de práticas clientelistas e particularistas, às vezes distantes, em demasia de processos efetivamente que apontem avanços substantivos em termos de socialização da política (VIANA, 2013, p. 13).

Consoante os apontamentos aqui apresentados, destaca-se a relevante pesquisa de Conceição (2016) que aborda os desafios à participação dos usuários que remetem ao complexo processo de formação da sociedade brasileira, corroborando as reflexões já delineadas. Segundo a referida autora, a dificuldade de participação do usuário se fez imbricada ao desafio de se superar o histórico de autoritarismo e subalternidade, consubstanciado pelo exercício da cidadania marcado historicamente pela exclusão. Diante disso, aponta como estratégia para o exercício da participação, a educação como um processo essencial, “não por tratar-se de um público apático, mas para poder trazer a visibilidade dos processos decisórios e o conhecimento da política como um todo e dar efetividade a uma participação em prol de interesses coletivos” (CONCEIÇÃO, 2016, p. 128).

Dessa forma, a participação da sociedade civil é fundamental para o processo de democratização das políticas sociais, mas não é garantia automática de ampliação da pauta de direitos sociais no Brasil, sendo o desafio central o de instituir a esfera pública no âmbito da Assistência Social através dos conselhos gestores com a incorporação dos usuários (RAICHELIS, 1998). É junto a esses grupos que a política precisa construir uma nova legitimidade. É preciso criar novos mecanismos. Para Raichelis (1998), a representação dos usuários é complexa e multifacetada. Isso remete às formas de associação e às dificuldades de organização coletiva dos grupos mais empobrecidos, exigindo novas práticas dentro dos conselhos que incidam nas possibilidades de atuação desse sujeito não como mero ator social, mas como sujeito político.

A ação afirmativa de direitos da Política social brasileira caminha, desta forma, na contracorrente do projeto político de expansão da cidadania às classes não proprietárias e não-burguesas da sociedade. Por essa razão, é imperioso que o CNAS

se enraíze nas práticas sociais dos segmentos organizados da sociedade civil e participe da criação de mecanismos que possam induzir novas modalidades de ação coletiva ativadoras da participação dos grupos populares, mas não como meros “usuários” ou “beneficiários” dos serviços socioassistenciais, mas como sujeitos portadores de direitos legítimos que encontram no espaço público um lugar de reconhecimento, pertencimento e expressão de demandas sociais (RAICHELIS, 1998, p. 283).

Simionatto (2009) destaca que as lutas travadas pelas classes subalternas nas reivindicações de direitos constituem oportunidades de afirmação de sua autonomia e construção de um projeto societário. Comungando deste posicionamento, acrescenta-se que representa a projeção e identidade de uma classe, um segmento. São indivíduos que, outrora na condição de invisíveis e instrumentos de manipulação pelo assistencialismo histórico, tornam-se agora visíveis, a partir da regulamentação de uma política pública que evidencia as marcas da pobreza dando respostas às demandas por meio de um sistema público com serviços definidos e organizados.

Neste sentido, identificam-se muitos obstáculos e fragilidades de organização dos usuários com vistas à participação nos conselhos, sendo imprescindíveis ações direcionadas por aqueles que compõem o SUAS. Para Campos (2006), investimentos são essenciais para que os usuários adquiram condições básicas para sua emancipação e se materializam a partir de capacitação regular para todos os atores sociais que compõem os conselhos. Essas instâncias não exercem uma representatividade sociopolítica, que expressem capacidade de ser mobilizada e mobilizadora de estratégias de participação juntos aos setores.

Muitos obstáculos emperram a necessária democratização radical da Política de assistência social para a participação popular, inclusive no âmbito do controle social representativo, se mantida a forma como esses são constituídos. A maneira como é exercida a participação, restringe a atuação realmente popular, além de, na maioria das vezes, reproduzir os mesmos problemas da democracia representativa: descompromisso dos representantes, representação dos interesses individuais, burocratização do espaço, falta de debate político com as massas (PAIVA; CARRARO; ROCHA, 2014, p. 66).

No âmbito do SUAS em Teresina, as estratégias de organização coletiva, centradas numa participação popular e mobilização dos usuários em busca de transformações da realidade nos territórios, não compõem, de forma concreta e clara, uma pauta de trabalho junto a esses sujeitos sociais com o fito de seu reconhecimento como atores sociais com potencial de organização sociopolítica. Tal assertiva comprova-se pela ausência de fóruns ou reuniões ampliadas organizadas pelo órgão gestor e o próprio CMAS-TE.

No SUAS, ainda persiste um modelo de participação, circunscrito aos parâmetros do consenso e não da organização da classe trabalhadora frente às mazelas da desigualdade

imposta pelo sistema (RAICHELIS, 1998). Essa realidade despolitiza e desmobiliza os indivíduos em torno de um movimento coletivo.

[...], o SUAS deve proporcionar condições objetivas para que a população usuária da Assistência Social rompa com o estigma de desorganizada, despolitizada e disponível para manobras eleitorais, como comumente é apresentada à população que tradicionalmente aciona os atendimentos da política. O trabalho com os usuários deve partir da compreensão de que esse sujeito é portador de direitos e que esses direitos para serem garantidos exigem um movimento coletivo, de classe social e de suas frações e segmentos. Para trabalhar nessa perspectiva, é preciso construir novos parâmetros, devolvendo a esses sujeitos as condições políticas e sociais de pensar a sociedade e seu lugar nela, disputando a reversão do modelo hegemônico construído (COUTO et al., 2011, p. 49).

Para tanto, a organização do segmento de usuários pode circunscrever-se no âmbito dos trabalhos dos CRAS. O trabalho social com famílias no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é “de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida” (BRASIL, 2009). Esse trabalho é realizado por meio de uma equipe de referência constituída conforme estabelece a Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social NOB-RH/SUAS, Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. O trabalho social com famílias pode ser considerado uma estratégia de mobilização e fomento à construção da participação social dos mandatários da política, uma vez que possibilita a reflexão das situações vividas no cotidiano com as experiências relatadas, bem como outras experiências junto às lideranças comunitárias para discussão das demandas do território do CRAS e CREAS.

Aponta-se, ainda, que o processo de participação, como uma construção histórica, materializa-se por meio da vivência do/no real dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Como aponta Conceição (2016), o usuário tem elevada importância no debate em torno da implementação do SUAS, por trazer uma efetiva leitura da realidade.

Apesar de se constituírem sujeitos de direitos, na lógica capitalista e excludente, a classe subalternizada ainda não encontra poder de organização coletiva capaz de interferir nos rumos da gestão pública e atuar conforme a paridade estabelecida nos conselhos. A paridade consolida-se como característica central dos colegiados e constitui a forma de participação de igual número de representantes do governo e da sociedade civil.

É nessa ambiência social injusta que se impõe o inadiável compromisso para incorporar os usuários da assistência social aos espaços de decisão do Suas. Esse empreendimento, monumental em significado e desafio, não pode ser apreendido como assunto setorial de caráter messiânico. Não é possível construir uma sociedade

democrática e socialmente justa em setores estanques. Uma sociedade com tal desenho é obra coletiva para a coletividade (CAMPOS, 2009, p. 21).

Sendo um sistema de caráter participativo, o controle social na política de Assistência Social evidencia-se como um elemento viabilizador de direito, conforme suas normativas, avançando na compreensão da importância da participação do usuário nesse espaço de controle social. Segundo Raichelis (1998), isso constitui uma particularidade, pois os considerados sujeitos pedintes, cidadãos exauridos de seus direitos sociais e beneficiários das obras de caridade, da filantropia e benemerência, agora podem ser membros dessa instância.

Sem dúvida, ainda necessitamos de muitos momentos de presença de massa para podermos tocar a sensibilidade das pessoas. A exposição pública e explícita da exclusão faz-se necessária face à trivialização da questão social no Brasil, embora hoje a sociedade-espetáculo já exija manifestações mais elaboradas [...] (SPOSATI, 1992, p. 373).

O CMAS-TE está no cerne de contradições inerentes à trajetória da Assistência Social como política pública de direito. Ao tempo em que se organiza conforme os elementos basilares do SUAS, cumprindo o que as normativas e a PNAS orientam, convive com a complexidade que envolve a participação do usuário. Observa-se, na trajetória descrita, a inserção desse segmento no CMAS-TE permeada por limites que impedem o seu protagonismo.

Diante do exposto, a construção e a consolidação de uma esfera pública, no âmbito dos conselhos gestores de Assistência Social, têm a representação dos usuários como elemento fundamental, pois eles trazem ao espaço de discussão as vivências que lhes são próprias. Contudo, essas vivências se limitam ao aspecto individual, pois não se promove a discussão contextualizada, no centro da luta da classe trabalhadora por direitos garantidos em lei.

Assim, como se propôs neste estudo, acerca da percepção dos conselheiros do CMAS-TE, especialmente de segmentos de usuários e outros conselheiros, a análise dessa atuação se tornou imprescindível para a compreensão do processo de implementação do SUAS em Teresina.

4.4 A representação dos usuários no CMAS – Teresina

A atuação dos usuários no CMAS-TE é marcada por desafios. Para Raichelis (1998), o desafio central de instituir a esfera pública, no âmbito da Assistência Social, é exercício do controle social por estes sujeitos, na conjuntura de funcionamento dessas instâncias, de forma efetiva. É junto a esses grupos que a política precisa construir uma nova legitimidade.

Para a análise do retrato dessa atuação do usuário no âmbito do CMAS, em consonância com a paridade instituída por seu regimento interno, estabeleceu-se, na pesquisa, um universo de documentos para serem estudados na perspectiva de compreensão de como se tem processado tal participação em respeito à paridade, considerando o período de 2013 a 2018, o qual se refere à introdução dos usuários do SUAS como membros efetivos, no conjunto dos representantes da sociedade civil.

O trabalho de campo se deu no espaço de funcionamento do CMAS, que funciona em prédio próprio com estrutura física que compreende duas salas, onde uma é coletiva e a outra para funcionamento da secretaria executiva. Além das duas, ainda há uma sala de reuniões de uso compartilhado com demais conselhos que se estruturam no mesmo prédio pertencente à Prefeitura Municipal de Teresina. É importante ressaltar que o CMAS/TE, representado por sua Secretaria Executiva, disponibilizou todos os documentos solicitados para a presente pesquisa, os quais serviram de subsídio para as análises propostas.

Ainda nos termos da pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas com os conselheiros titulares do poder público e da sociedade civil. Foi escolhido trabalhar apenas com os titulares, pois são eles os diretamente envolvidos na dinâmica de decisão dentro do CMAS/TE. Essas entrevistas contaram com perguntas abertas, elaboradas através do quadro de referência da pesquisa, cujo objetivo foi desvendar os espaços e momentos de relação entre as partes envolvidas na relação de representação.

Do universo de entrevistados, 5 (cinco), foram escolhidos intencionalmente pelos seguintes critérios: um representante do poder público (SEMCASPI), um representante da sociedade civil, na categoria de entidades prestadores de serviços, três representantes da sociedade civil, na categoria de usuários eleitos em gestões diferentes (2013, 2015 e 2018). Destaca-se que todos participaram da entrevista, contribuindo com o processo de forma livre e aceitando, de imediato, o convite feito. Todo o processo com os entrevistados esteve em conformidade com as exigências do comitê de ética.

Para o estudo das categorias de análise eleitas para esta pesquisa, achou-se relevante construir dois roteiros de entrevistas distintos, visto que, pelo universo de sujeitos, privilegiaram-se também sujeitos que não são usuários do SUAS, mas são conselheiros que contribuíram para a percepção dessa participação específica no conselho. Em sua primeira parte, o roteiro buscava construir um perfil pessoal do conselheiro, além de sua vinculação com a entidade que representa, e identificar sua inserção no CMAS/TE. Em seguida, as questões buscavam auferir a compreensão do conselheiro acerca do controle social no SUAS,

principalmente no tocante à construção de um diálogo sobre as atividades do CMAS/TE e sua organização e funcionamento no âmbito da Política de Assistência Social municipal. Depois, o objetivo passou a ser o de entender o processo de articulação, inclusive se realmente houve, para eleição do usuário, outros espaços ou estratégias de mobilização que promovessem o cumprimento desse processo. As perguntas finais abordaram a atuação do usuário, suas atividades desempenhadas enquanto conselheiros, de que espaços, além do CMAS/TE, participam e a avaliação que fazem acerca dessa participação.

A fim de garantir o anonimato dos sujeitos entrevistados, os depoimentos mencionados ao longo deste texto não são identificados e sim referidos por meio de numeração aleatória (sujeito 1, sujeito 2 e assim sucessivamente).

Os sujeitos da pesquisa – 3 usuários, 1 representante do poder público e 1 representante de entidade prestadora de serviços socioassistenciais - possuem faixa etária entre 30 e 50 anos. Em relação ao sexo, 100% são mulheres. Quanto ao estado civil, 2 são casadas, 2 solteiras, 1 divorciada, 1 desquitada, 3 possuem união estável (duas se declararam “amasiados”), sendo que nem todas elas possuem filhos. Em relação ao nível de escolaridade, 1 possui o ensino fundamental incompleto, 1 possui pós-graduação e 1 cursa o ensino superior, todas elas do segmento de usuários. E as demais conselheiras, 1 possui pós-graduação e 1, o ensino superior completo.

Em relação aos sujeitos usuários, todos residem na zona sul de Teresina, em territórios de vulnerabilidade social identificados pelo diagnóstico e base territorial de implementação da rede socioassistencial municipal. Dois dos usuários são referenciados por uma mesma entidade não governamental que executa serviço de convivência e fortalecimento de vínculos – SCFV, do território do CRAS SUL II. Ressalta-se que, no depoimento, os sujeitos revelam que, na ocasião da eleição para conselheiro do CMAS, esta entidade tratou de influenciá-los promovendo suas inscrições para a participação.

Na data da entrevista, 90% dos entrevistados declararam estar trabalhando formalmente. Foram diferentes as respostas quanto ao período de atuação desses usuários como conselheiros. Um representante dos usuários e um representante de entidade prestadora de serviços estão no primeiro mandato, iniciado em 2018, para a gestão 2018-2020. Entre as demais, uma está no segundo mandato e duas estiveram somente por um mandato, anterior ao atual. Desta feita, ressalta-se que a escolha dos sujeitos foi intencional, considerando os aspectos da representatividade e as gestões que se referem aos períodos demarcados pela pesquisa.

Dos sujeitos entrevistados, 60% responderam que não participam ou participaram de outro conselho, além do Conselho Municipal de Assistência Social, entretanto, 40% responderam que participam de outros, como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho de Políticas Públicas para Mulheres, ambos em âmbito municipal.

Os sujeitos entrevistados, no contexto de suas falas, expressaram a amplitude da importância dessa participação, ou seja, de atuarem como agentes públicos, representando um segmento e de contribuírem nas decisões da Assistência Social. Contudo, não expressaram o reconhecimento de que a participação no CMAS/TE constitui uma extensão de uma organização coletiva na dinâmica da luta por direitos, como representantes de uma categoria revelando assim um óbice à questão da representatividade, elemento inerente à prática conselheira, como aponta Paz (2009, p. 29):

Exercer o papel de conselheiro é uma tarefa pública que exige representação e representatividade. Representação não é um cargo vitalício, é um exercício, com período determinado. Representantes e representados têm responsabilidades recíprocas e a renovação, por meio da eleição de novos representantes, é importante para possibilitar a formação de novos sujeitos e a construção da cidadania.

Quanto ao perfil das usuárias entrevistadas, na sua totalidade, confirmaram ter inscrição do CADÚNICO para programas sociais, mas, ao serem interpeladas se participavam de outros serviços no âmbito do CRAS ou CREAS, apenas uma declarou que sempre teve envolvimento nas ações do CRAS no território onde reside e, inclusive, sempre foi muito próxima às gestoras dessas unidades. Neste quesito, chama a atenção o fato de que todas as usuárias entrevistadas são da zona sul e duas, especificamente, participam de uma mesma entidade prestadora de serviço socioassistencial, de forma direta ou indiretamente, através de outro membro da família e que esta mesma entidade foi a motivadora de sua participação no processo eleitoral do CMAS/TE. No entanto, a maioria revelou não ter participado de forma direta em ações ou grupos de usuários nos CRAS ou CREAS.

Quanto à forma como ocorreu a inserção no CMAS/TE, todos os entrevistados revelaram que os usuários participaram via processo eleitoral, mas nenhuma usuária ou os outros conselheiros fizeram referência a alguma ação que estimulasse a participação do usuário nas instâncias de controle social, como reuniões, fóruns ou qualquer outro espaço no território de CRAS que viabilizasse sua compreensão acerca dessa participação e da situação da Assistência Social no rol das políticas sociais em Teresina. No entanto, observa-se que a abordagem ou convite para participação no CMAS/TE limitou-se à ocasião da eleição:

Recebi um convite através da coordenadora do CRAS Sul I, Daniela, que me ligou e perguntou se eu tinha interesse de participar, me explicou um pouco como funcionava e eu disse: - Bora (Depoimento do sujeito 2 – representante de usuário).

Na questão da compreensão de controle social no SUAS, considerando a paridade entre poder público e sociedade civil no CMAS/TE, há um distanciamento nas compreensões. Enquanto a entrevistada 1, representante do poder público, expressa o entendimento acerca do controle social como um processo de acompanhamento e fiscalização da política de Assistência Social, a usuária 2 demonstra uma real dificuldade na operacionalização da paridade no CMAS/TE:

É o trabalho de atenção, monitoramento, acompanhamento e fiscalização da política de assistência social no município de Teresina, e esse controle só se dá, esse acompanhamento sistemático a partir do conhecimento de toda a política de assistência social, as ações da legislação das normativas e é atividade que requer bastante conhecimento, então a concepção que eu tenho de controle é essa, e a contribuição também para o controle não é só o processo de monitorar, fiscalizar, mas também de contribuir, logicamente de contribuir para que essa política pública seja realizada com eficácia e efetividade nas suas ações e zelar pelas normativas, zelar para que essa política pública ela possa realmente dar conta da demanda da população (Depoimento do sujeito 1 – representante do poder público).

Eu acredito que deveria ter mais oportunidade para a comunidade, para a população, para usuários, para que tenham mais compreensão do que é o conselho. Poder público, eu acredito, poderia, assim, ser reduzido com membros específicos e que tivessem uma fala fácil para o momento que usuário esteve aqui, porque eu tive dificuldade de compreender o que era falado aqui, eu procurei muito você, a Sandra, porque precisava explicação do que estava acontecendo, porque era, porque eu não entendia, eram falas muito difíceis e eu não entendia (Depoimento do sujeito 3 – representante do poder público).

O controle social, entendido como uma ação da sociedade civil sobre o Estado, no intuito da fiscalização e sob as bases da participação cidadã, sobressai na fala do sujeito 4. Em seu depoimento, percebe-se a compreensão dessa participação como mecanismo de influenciar os rumos da política pública de Assistência Social.

A participação, ela é fundamental dentro desse controle, o que a gente entende? Eu entendo da necessidade em nós usuários, que eu me coloco como usuários dentro desse sistema, estar participando desse processo que eu diria processo de construção, quer dizer, o controle social se dá muito nessa importância, nós estarmos atentos àquilo que é discutido, àquilo que é proposto para sociedade, pra esse usuário, pra que a gente possa fazer uma construção em conjunto, ou seja, é importante não só fiscalizar, nós termos esse agente de fiscalização, mas sermos agente de fiscalização, entendendo que aquela política ela vem não só para contemplar, mas ela vem para dar continuidade aquilo que é de direito e que está lá dentro da constituição. (Depoimento do sujeito 4 – representante de entidade).

A paridade no âmbito do CMAS/TE é destacada na fala de um sujeito como algo positivo, no tocante à participação da sociedade civil.

Eu acho que facilita, uma coisa que eu já observava antes é uma sociedade civil organizada como governamental, eu acho muito importante porque você que o

controle não é só institucional ou governamental, ele é um controle também que a sociedade civil ela pode participar, ela faz parte do processo, ela é uma inserção diria assim, primordial, nós como sociedade civil, somos ferramenta de complementação desse controle social, aí você vê como é importante os dois estarem caminhando juntos. Eu acho interessante que essa gestão é de dois em dois anos e essa gestão não passa essa paridade, quer dizer, dois anos essa sociedade civil organizada que está aí na presidência do conselho e dois anos é uma OG, então eu acho muito importante ter que contribuir cada vez mais com crescimento do conselho, aliás do controle social (Depoimento do sujeito 4 – representante de entidade).

Os demais depoimentos, em relação à paridade, levantam ainda questões acerca das condições de acesso às informações necessárias para ser operacionalizada. A usuária 2 deixa claro sua dificuldade em entender o que se falava.

Nessa ótica, entende-se que a participação do usuário no CMAS/TE não se concretiza com reais condições de interação desse segmento com os demais. Há um sentimento de constrangimento e inibição por razão desses sujeitos sociais não estarem providos das informações necessárias para as cenas de debate. Apesar de serem eles os sujeitos demandatários da política e assim capazes de interferir com suas vivências, seus anseios e necessidades, a despolitização os incapacita de assumir, de fato, o espaço de voz a que eles têm direito.

Neste sentido, o caderno de textos da VII Conferência Nacional de Assistência Social, que tratou do tema: “Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, sublinha a importância de uma análise politizada da composição paritária.

A Composição paritária dos conselhos é importante, mas sua análise precisa ser politizada. Quais as condições concretas que os representantes dos usuários têm de participar paritariamente, tanto do ponto de vista do acesso às informações quanto das condições materiais e de infraestrutura para efetivá-la? Os usuários da assistência social apresentam dificuldades concretas para se engajar na rotina e horário das reuniões e arcar com os custos de deslocamentos, estadia, ausência no trabalho, por não contar na maior parte das vezes com respaldo de suas organizações para tais fins. Isso coloca a necessidade de criar mecanismos e instrumentos que garantam as condições efetivas para a presença da representação dos usuários, uma vez que a pobreza é relação social que se expressa também pela ausência nos espaços públicos. A igualdade de condições de participação exige, pois, considerar as diferenças de recursos, tanto em termos de informação, conhecimento e poder, como das condições materiais para exercer a representação (BRASIL, 2009, p. 18).

Soma-se ao conjunto de entraves relacionados à paridade outra questão, como destaca o depoimento do sujeito 5, quando responde acerca do planejamento das ações do CMAS/TE que viabilizem outros espaços de participação social:

Tem não. Ele não trabalha com usuário, que se trabalhasse mais com usuários as pessoas não viam o CRAS como veem hoje. Se trabalhassem mais usuário seria mais bem visto o CMAS (Depoimento do sujeito 5 – representante de usuário).

Pelos depoimentos colhidos, observa-se que o CMAS/TE, como instância de controle social do SUAS, compondo a gestão municipal, vista como esfera pública no âmbito da Assistência Social, não apresenta, em seu planejamento, ações que viabilizem a organização dos usuários, em cumprimento à PNAS. É necessário destacar que, apesar dos avanços quanto à presença dos usuários como membros, no controle social, ainda é inexistente, por parte do CMAS/TE e do órgão gestor municipal, a Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI), uma direção no sentido de fomentar a capacidade política desses sujeitos em torno de um projeto de classe, de reconhecimento e de pertencimento que fortaleça a prática conselhistas por parte deles. Essa lacuna evidenciada no controle social, no SUAS em Teresina, é parte das contradições inerentes ao Estado burguês e a uma cultura política que ainda cerceia os sujeitos na sua condição política em torno da luta por uma sociedade mais justa. Como aponta Silva (2014, p. 166),

Portanto, o caminho talvez mais complexo esteja no reconhecimento, pela própria política, dos usuários como sujeitos de direitos, capazes de interferir na transformação de seu dia a dia e não apenas enxergá-los como sujeitos que lutam pela sua sobrevivência diária, na tentativa de garantir sua reprodução material e social. Nesse sentido, a Política de Assistência necessita rever sua atuação e ocupar-se com estratégias de trabalho democráticas, as quais objetivem incentivar os usuários à mobilização e à participação, na perspectiva do protagonismo e da construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Contudo, sublinha-se que, pelos depoimentos analisados, o controle social no âmbito do CMAS/TE constitui um avanço para o SUAS. Esse espaço que viabiliza a esfera pública na Política de Assistência Social é uma conquista para as possibilidades de uma gestão democrática. Na opinião do sujeito 1, dentre o contexto de avanços, destaca-se a participação do usuário, a sua presença junto a outros atores sociais em momentos de debate, discussão e direção da política pública que tem reconhecimento dos seus sujeitos usuários.

Bem, um avanço eu acredito que é a participação do usuário no controle social, não deixa ele logicamente de ser um avanço dentro da política, mas nós temos também várias dificuldades em relação a essa atuação do usuário ainda é muito tímida ainda até mesmo no momento da eleição e da candidatura de usuários para participar do Conselho a gente teve bastante dificuldade no entendimento de qual papel, de qual atribuição. Usuário também tem dificuldade em relação ao deslocamento em um avanço dentro do CMAS é a possibilidade né de custear junto à secretaria deslocamento do usuário através de Vales, a tentativa que nós temos também logicamente de estar instrumentalizando esse usuário para que ele tenha conhecimento da política de Assistência social que é um avanço na tentativa, mas também é uma dificuldade conseguir executar essa atividade para que ele se aproprie dessa política que é extensa, tão complexa. Então a dificuldade nesse sentido mesmo, até mesmo da participação no momento das reuniões de colocações é muito complicado a gente fazer as colocações se eu não tenho entendimento mais aprofundado, mas logicamente que mesmo sem esse entendimento aprofundado há contribuição sim das discussões onde a usuária coloca essa vivência e o seu entendimento também (Depoimento sujeito 1- representante do poder público).

No entanto, o referido depoimento expõe algumas dificuldades que perpassam pela falta de entendimento nos debates e mesmo de deslocamento para os usuários participarem das reuniões. O sujeito 2, representante de usuários, expõe essa dificuldade de entendimento.

Na participação acho que tá boa, preciso aprender mais. Na dificuldade entre as profissionais que já são e eu que sou iniciante, mas estou aprendendo (Depoimento sujeito 2 – representante de usuário).

A participação do usuário, apresentada como avanço, expressa as alterações que a política de Assistência Social teve com o SUAS, ao reconhecer a importância desse sujeito nos espaços públicos. “O usuário tem a possibilidade de trazer ao espaço do Conselho a vivência e o conhecimento que vão além das teorias e dos discursos” (CONCEIÇÃO, 2016, p. 133).

Silva (2014) destaca a alteração que o SUAS traz como algo que conduz a um debate relevante sobre a população usuária, o que, parece, no âmbito do CMAS/TE, dar visibilidade aos sujeitos não só como demandatários dos serviços, mas como aqueles que participarão dos espaços públicos que debatem acerca deles.

O SUAS altera a lógica que regula a inserção dos sujeitos na política, historicamente, compreendidos em razão da incapacidade para o trabalho ou vulnerabilidades decorrentes dos ciclos geracionais, orientando-se, agora, pela inclusão de cidadãos, famílias e grupos que estão em situação de vulnerabilidade e risco social. É importante pontuar que essa inovação traz um debate relevante sobre a população usuária, pois ao defini-la, a descola da condição de classe social subalterna, condição fundamental para discutir sobre os usuários e a proteção social que cabe à Assistência Social (SILVA, 2014, p. 94).

Na pesquisa, identificou-se também a capacidade do CMAS/TE, na sua estrutura organizacional, de fornecer bases para a atuação dos usuários. As falas de 60% dos sujeitos apontaram que o CMAS/TE não se organiza no sentido de promover espaços ampliados de discussão que fomentem a participação dos usuários através das unidades de CRAS e CREAS nos territórios onde vivem. A ausência de ações planejadas do CMAS/TE, com vistas ao trabalho de mobilização para além das reuniões e conferências, constitui barreiras para melhor atuação dos usuários.

Nestes termos, o sujeito 4 aponta para a necessidade de mais atuação do CMAS/TE nos territórios de CRAS ou CREAS, junto aos usuários nos seus contextos de vivências. Nas falas de dois dos sujeitos usuários, ficou explícito que o CMAS/TE organiza-se, sim, em torno de possibilitar essa atuação, mas observa-se, especialmente na fala do sujeito 3, que essa possibilidade de atuação nos espaços de controle social é viabilizada unicamente no período das mobilizações que são promovidas pelas unidades de atendimento com vistas à participação dos usuários no processo eleitoral ou nas conferências.

Possibilita! muito, muito, muito...No meu entender, a promoção começa a partir das pré-conferências, a gente chama os usuários dos CRAS para participar, lá nas pré-conferências a gente vai explicar o porquê que tem isso, porque acontece, a importância dele também de estar participando, de estar dando a opinião dele pra melhorar o funcionamento e a fiscalização com dinheiro que chega, pra onde vai pra ser gerido (Depoimento do sujeito 3 – representante de usuários).

Tem não. Ele não trabalha com usuário, que se trabalhasse mais com usuários as pessoas não viam o CRAS como veem hoje. Se trabalhassem mais usuário seria mais bem visto CMAS (Depoimento do sujeito 5 – representante dos usuários).

Na fala do sujeito representante do poder público, há um indicativo de viabilização dessa questão que tem constado nas pautas de deliberações do conselho. A referida conselheira também acentua a importância e as dificuldades de realizar um trabalho continuado junto aos usuários, diante das muitas atribuições que o CMAS/TE tem como instância de controle social.

Bem, as ações de rotina do CMAS são as discussões nas pautas realmente quando temos reuniões ordinárias e extraordinárias sempre surge esses questionamentos em relação de como está sendo a participação do usuário dentro da política de assistência social agora em relação a promoção da atuação dos usuários no âmbito do controle social nós ainda estamos em nível de discussão ainda, temos a intenção no planejamento agosto 2018 ou 2019 fazer um fórum dos usuários do SUAS, também provocar essa participação nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, está levando essa discussão para os CRAS e CREAS também e tentar melhorar, qualificar, essa atuação dos usuários. Eles atuam nesses espaços dos CRAS e CREAS e em outras unidades também, mas nós não sabemos em que nível essa atuação, nós ainda não temos essa informação infelizmente, mesmo porque assim, atribuição de Conselheiro ela é realizada em conjunto com nossas atribuições também quanto profissionais então isso dificulta muito de certa forma ter uma atuação mais efetiva dentro do Conselho. Ter uma atuação mais efetiva no controle social do SUAS, o fato de termos o tempo muito limitado, para atuar no CMAS também diante das nossas atribuições e competências enquanto profissionais no meu caso, enquanto Assistente Social Técnica, e que assunto também é um cargo de gestora na gestão do programa Bolsa Família e cadastro único do município de Teresina. Então esse fator dificulta muito. Se nós formos lançar um olhar ao regimento interno do Conselho e a quantidade de atribuições e de ações que nos é de responsabilidade, nós ficaremos apenas à disposição do Conselho, nós não realizaríamos outra atividade para além de sermos conselheiros, então isso dificulta muito, esse processo de estarmos atuando mais efetivamente nesse sentido nessa discussão e nessa promoção da atuação dos usuários do SUAS no âmbito do controle social (Depoimento do sujeito 1 – representante do poder público).

Haja vista os posicionamentos acima, ressalta-se o entendimento do sujeito 1 acerca das atribuições do CMAS/TE direcionadas, mas não ainda efetivadas a garantir a participação dos usuários nas instâncias deliberativas e em atividades de controle social. Conforme a Resolução CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015, são atribuições dos conselhos:

[...]

II – assegurar que os Conselhos de Assistência Social efetivem programas de formação para usuários e lideranças comunitárias;

III – assegurar que os Conselhos de Assistência Social realizem fóruns, seminários, audiências e eventos em que os usuários possam apresentar suas ideias, reflexões,

debates, reivindicações e soluções junto aos representantes ou a organizações de usuários; [...] (BRASIL, 2015, p. 05).

Entende-se que a resolução do CNAS estabelece parâmetros para se assegurar a ampliação de espaços democráticos que promovam a ruptura com políticas antidemocráticas, viabilizando, assim, a capacidade de organização dos usuários direcionada ao poder decisório destes nos espaços públicos deliberativos, como os conselhos, o que não se tem efetivado na realidade local. Nas falas dos sujeitos, não se identificam experiências que remontem a possibilidades organizativas dos usuários promovidas pelas unidades de atendimento do SUAS, seja de execução direta do poder público ou de organizações não governamentais.

Conceição (2016) aponta que, diante dos desafios à atuação dos usuários nos conselhos, alguns elementos precisam ser observados, como:

A ampliação dos espaços de participação e a busca por descentralizar as discussões são fatores cruciais para facilitar o acesso dos usuários que vem sendo buscado por representantes dos espaços dos conselhos;

A mobilização dos usuários da assistência social e a busca pela garantia e ampliação dos direitos sociais são elementos centrais para a efetivação do protagonismo dos usuários da assistência social (CONCEIÇÃO, 2016, p. 138).

É preciso que essa reflexão seja aprofundada, pois, no campo das políticas públicas, a atuação do sujeito social com sua história, nessa relação da sociedade civil com o Estado, representa a luta de um projeto político por emancipação. Campos (2006) corrobora esse entendimento ao apontar a necessidade de investimento de projetos onde o objetivo central seja inserir diferentes atores e também outros tipos de relações políticas em diferentes âmbitos onde se acentuam as regras de constituição de relações mais democráticas. Espaços públicos como fóruns de usuários e seminários apresentam-se como estratégias possíveis para se implementar uma nova cultura participativa para o conjunto dos segmentos de usuários no âmbito do SUAS em Teresina.

Aqui se destaca a experiência da Câmara dos Usuários realizada por um dos CRAS de Teresina, anteriormente apresentada no escopo deste trabalho, como um grande avanço para possibilitar essa nova cultura participativa. Isto requer um compromisso da gestão, dos trabalhadores do SUAS e do CMAS/TE.

O conselho deve tratar, nos seus espaços de debate, da relevância dessa reflexão. Como assevera Machado (2012, p. 148):

Essas noções favorecem a compreensão do controle social na assistência social, como processo permanente de participação popular e cidadã na formulação, na deliberação, no gerenciamento financeiro, no acompanhamento da execução e na avaliação da política pública de assistência social, através de esferas públicas e de espaços públicos democráticos, constituindo-se numa mediação necessária à superação das desigualdades sociais e construção da justiça social.

Desse modo, entende-se que os pontos aqui levantados acenam que se esteja atento ao campo de afirmação da Assistência Social como política pública e à necessidade de construção do sentimento de pertencimento de classe pelos usuários.

Cabe ainda destacar, neste estudo, a percepção dos próprios sujeitos usuários quanto a sua atuação no CMAS/TE.

Eu acredito que contribuí. Pra mim foi uma avaliação boa, foi experiência boa. Até então eu não conhecia nada de conselho, não conhecia instituição, nem sabia que existia, e quando cheguei aqui me foi explicado, recebi toda orientação e me deram a oportunidade de fazer parte do conselho de fiscalização na época de fiscalizar instituições que pediam inscrições e a gente fazia a visita e ia avaliar se realmente ela se encaixava ou não, é interessante, muitas tentam, solicitam inscrição, mas não se encaixam no perfil que o conselho exige para fazer parte (Depoimento do sujeito 3 – representante dos usuários).

Minha atuação no início foi boa, mas depois comecei a questionar sobre o abrigo Manaim eu fui crucificada. Pra mim...fica até difícil de responder, a gente tenta ser um bom usuário e transmitir o que é o usuário, mas na minha comunidade, falo muito com minha coordenadora, e ela me cobrou muito, que devo participar mais, quando tu chega numa reunião que tu fala do SUAS e tu fala do CRAS, todos têm outra visão, o CRAS lota (Depoimento do sujeito 5 – representante dos usuários).

Estou sempre presente nas reuniões quando sou convocada, às vezes até antes quando tem muito assunto eles avisam e sempre venho. Quando tem um horror de gente experiente e eu fico tímida, mas vou me acostumando (Depoimento do sujeito 2 – representante dos usuários).

Existe aqui uma ausência na percepção dos sujeitos usuários do significado da sua atuação para a afirmação da Assistência Social como política de direito. Também não percebem que sua atuação possibilita essa afirmação de direitos no âmbito dessa esfera pública. Os depoimentos revelam certo nível de envolvimento com as questões relativas ao SUAS, especificamente com as práticas no CMAS/TE, e que isso foi importante para eles. No entanto, nenhum dos sujeitos declarou que sua atuação se estabelecia pelas vias da representatividade. Nos depoimentos, os sujeitos usuários não expressaram estar ali por representarem e lutarem pelos direitos de um segmento organizado e politizado.

Na fala do sujeito representante do poder público, a atuação dos usuários constitui um avanço, mas apenas um passo, sinalizando a necessidade da execução de ações que devem ser tomadas pelo CMAS/TE no sentido de assegurar uma participação mais qualificada.

Avalio ainda de forma muito elementar, ainda infelizmente nós não temos atuação que nós gostaríamos que os usuários tivessem, no sentido da participação nas reuniões, das discussões. Mas é uma questão também que nós enquanto conselheiros deveríamos ter uma contribuição maior, então nós não conseguimos avançar tanto, temos sim, eu acho que isso é um passo, tem uma usuária que participa do Conselho, mas precisamos qualificar essa participação que ainda é muito tímida, ainda muito discreta para aquilo que se propõe que deveria ser a participação do usuário dentro do Conselho Municipal de assistência social (Depoimento do sujeito 1-representante do poder público).

Nota-se que o reconhecimento da necessidade de qualificar a participação dos usuários e alcançar isso são atribuições no CMAS/TE; aponta-se como uma direção, como uma leitura crítica já feita pelos demais membros do conselho acerca dessa fragilidade apresentada pelo usuário nas reuniões do grupo. É importante que o CMAS/TE promova essa qualificação direcionada para a construção de uma agenda política com esses sujeitos sociais, onde espaços, como fóruns e seminários, sejam realizados e o protagonismo assuma sua dinâmica política na complexa teia das relações sociais.

Ainda nessa perspectiva, quanto à importância dos usuários para o CMAS/TE, 100% dos sujeitos entrevistados expressaram que a presença do usuário é relevante para essa instância. Destacam-se aqui os depoimentos dos usuários.

Me sinto muito importante das pessoas importantes, me sinto privilegiada. Na participação, se eu não estivesse aqui seria mais difícil o trabalho deles (Depoimento do sujeito 2 – representante de usuários).

Para conhecer, ter conhecimento do que é uma equipe de fiscalizar e de promover as coisas da assistência social, os recursos, para onde o dinheiro vai, onde está sendo gasto, onde ele está sendo colocado pra poder o recurso que vem, porque povo diz tem isso pra assistência social, mas a gente não ver, aqui é espaço que a gente sabe de onde vem e pra onde o vai e como está sendo gasto (Depoimento do sujeito 3 – representante de usuários).

Ele é importante porque ele leva as informações, mas ele não está levando as informações bem concretas porque eles têm medo, porque dizem: isso aqui não pode sair daqui, isso aqui é só entre nós, eu já participei de outros conselhos, fui convidada, também sou do conselho do idoso, sou suplente de lá, nunca cheguei numa reunião lá e disseram isso aqui não pode sair daqui, eu luto muito para aqueles idosos (Depoimento do sujeito 5 – representante de usuários).

Observa-se que cada um dos depoimentos revela um elemento significativo nesse contexto de importância da participação dos usuários para o CMAS/TE. O sujeito 3 destaca uma competência do controle social que é a fiscalização. Ele aponta que a participação do usuário se faz importante para a fiscalização dos recursos públicos. Já o sujeito 5 remete a algo relevante ao afirmar que o usuário é importante porque “ele leva informações”, ou seja, imbuído da prática conselhistas, ele pode ser um multiplicador no âmbito das suas relações sociais. Mas a fala aqui que mais chama a atenção é a do sujeito 2. Expressa que, sem a presença dela, usuária do SUAS no conselho, o trabalho seria mais difícil.

A partir desses depoimentos, constata-se que existe, por parte dos entrevistados, uma percepção de que a política de Assistência Social já considera os usuários como sujeitos que possuem voz e que, potencialmente, podem interferir nas transformações cotidianas dos serviços. Esses depoimentos traduzem os avanços que estão ocorrendo na construção histórica

dada ao SUAS no tocante à valorização do protagonismo dos usuários no âmbito do CMAS/TE.

Contudo, destaca-se que, na concepção do sujeito representante de entidade, a atuação do usuário no âmbito do CMAS/TE é ainda permeada por fragilidades. Em sua fala, ele destaca: “eu diria é mínima”, pela falta de informação. Pontua-se que tal fragilidade está associada à seguinte constatação: os usuários ainda não se apropriaram, no seu contexto de vivência na comunidade, nas suas relações sociais, da condição de pertencimento a uma classe social que se organiza e luta por direitos. Histórica e culturalmente esses sujeitos da classe subalterna viveram e ainda vivem, de certa forma, na invisibilidade, pela condição de tutela e pelo clientelismo que prevaleceu e ainda permanece na conjuntura das políticas sociais brasileiras.

Na fala desse sujeito, observa-se o entendimento de que estratégias devem ser tomadas com vistas ao exercício do controle social pelos usuários do SUAS. Acerca da importância do usuário no CMAS/TE, ela acrescenta que se dá pela razão de este ser o motivo dessas ações.

Eu creio como já falei anteriormente nas outras falas, eu acho ainda muito pouco, atuação dele, eu diria mínima, porque se a gente vai voltar no início a questão do processo do controle social, ele é sobretudo, passa pelo usuário, ele é a ferramenta principal, mas eu não sinto que ele esteja nesse processo. Porque eu vejo que é um usuário, que hoje, ele não tem essa informação, essa capacitação, ele não sabe nem quais são as diretrizes, as leis, aquilo que rege para que possa facilitar a sua participação e até ser usuário dentro dessa política que é importante. Eu percebo que precisaria, antes de usuário chegar nessa ação de controle social, ele ter preparação prévia (Depoimento do sujeito 4 – representante de entidade).

Porque a política é direcionada a eles, porque nós somos dotados de direitos e deveres, então é importante que cada vez mais, que nós possamos estar oferecendo a esses usuários essa melhor qualidade de atendimento, que ele possa sentir realmente de fato que aquela construção, aqueles projetos e aqueles programas, não são imposição, mas sim algo que ele tem de direito, mas que ele precisa conhecer cada vez mais esses direitos, pra que ele depois possa exercer os deveres como cidadão e como usuários (Depoimento do sujeito 4 – representante de entidade).

Não se pode qualificar a fala do sujeito 2 como um entendimento exato que ele tem de sua importância para o controle social, mas pode-se constatar que ele entende seu valor como sujeito participante. Sua presença nesse espaço público é relevante, mesmo que não se posicione com eloquência, demonstrando ter propriedade no que se debate. Sua simples presença lá expressa uma conquista. Disso não se pode abrir mão. A participação num processo eleitoral, a presença nas reuniões, nas conferências ou em qualquer outro contexto viabilizado pelo CMAS/TE significa um passo para a visibilidade desse sujeito social.

No entanto, apesar da importância da presença do usuário no CMAS/TE, resultado do reordenamento no campo socioassistencial com o SUAS, ao materializar os pressupostos

legais conferidos pela CF/88 e a LOAS/93, a consolidação da participação popular na Assistência Social encontra sérios dilemas. Os seus usuários são caracterizados por pessoas, grupos e famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco pessoal e social. As condições às quais estão submetidos ultrapassam a situação de pobreza, perpassando por condições de vulnerabilidades que os levam a uma situação de subalternidade, que inviabilizam sua participação organizada e coletiva na luta pela garantia de seus direitos (YAZBEK, 2001).

Conforme Silva (2014), é necessário entender que ao usuário da Assistência Social ainda é destinada a condição de “subalternidade”. É um sujeito marcado em sua trajetória de vida pelos traços da desigualdade social que impera num estado neoliberal, conferindo-lhe o dilema entre o conformismo e a rebeldia.

No bojo dessa análise, compreende-se que a importância da presença do usuário no espaço do CMAS/TE sinaliza para as possibilidades de enfrentar esse grande desafio que o SUAS tem no sentido de dar conta da participação popular, que se apresenta como eixo das políticas sociais. O grande desafio é o de romper com a subalternidade, histórica e culturalmente construída no Brasil e construir bases sólidas de um projeto sociopolítico junto aos usuários que se expressa pela dinâmica de reivindicação e luta por seus direitos.

A importância aqui pontuada é também da percepção por parte dos demais conselheiros, representantes do poder público e também de entidade. Isto expressa o dever do SUAS quanto a suas funções, “a construção de espaços democráticos e de expressão das classes subalternas, caracterizando-se como espaço de construção de direitos e não somente de oferta de serviços” (SILVA, 2014, p. 148).

Esta pesquisa empírica aponta para a direção que deve ser dada à promoção de espaços públicos possíveis de serem viabilizados, em que a Política de Assistência Social ocupe o centro dos debates e que, nesses espaços, estejam atuando os usuários do SUAS. É no centro da discussão que existem as possibilidades de uma conjuntura de gestão de fato democrática, onde todos os sujeitos estejam aptos para a arena de debate e de decisão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão do controle social no SUAS, tema de muitos estudos e objeto de pesquisas, desenha-se no quadro das contradições inerentes às políticas sociais, especificamente aqui a de Assistência Social. As ações no campo das políticas sociais estão centradas no quadro de ações estratégicas do Estado burguês, na perspectiva de sua ação efetiva, direcionada à questão social, de forma a amenizar o cenário de pobreza e desigualdade social, com ações compensatórias engendradas no âmago da projeção capitalista de valorização do econômico em detrimento do social.

Ao se lançar o olhar sobre as possibilidades de participação do usuário na instância de controle social do SUAS, no município de Teresina – CMAS/TE, corroboram-se os estudos dessa temática acrescentando elementos relevantes à compreensão da representação da sociedade civil, do segmento de usuários. Entende-se que a dinâmica em que se inserem esses atores sociais não poderia ser incorporada despreendida de uma análise crítica e sociohistórica da totalidade da realidade social.

O estudo acerca da temática dos conselhos expõe um importante debate acerca do papel do Estado e sua relação com a sociedade civil. No período de redemocratização no Brasil, travou-se uma luta dos movimentos populares reivindicando participação social frente a um Estado socialmente excludente e autoritário. Constata-se, pós-Constituição de 1988, que a institucionalização da participação social é marcada por um enfoque mais fiscalizatório, parametrizado pelos ditames da política neoliberal e menos estimulante à reivindicação, em conformidade com o estágio da reforma democrática do Estado brasileiro e das propostas dos distintos segmentos sociais.

Em meio a esse processo, procurou-se entender como se deu a concepção de controle social no contexto brasileiro com a CF/88. E, assim, foi pontuado, no conjunto das análises, a contraditoriedade que envolve essa categoria. Garantido pela CF/88, o controle do Estado pela sociedade civil foi materializado nas diversas instâncias, dentre elas, as conferências e conselhos gestores de políticas públicas. Viu-se, no entanto, que tal processo se deu no Brasil no cerne das contradições inerentes às relações sociais sob as bases do capitalismo e do projeto neoliberal que direcionam a sociedade civil para assumir responsabilidades que cabem ao Estado no tocante à execução das políticas sociais.

Apesar desse contexto de contradições, no âmbito do SUAS, o estudo afirma que os conselhos gestores constituem um relevante mecanismo no processo de publicização da

Política de Assistência Social enquanto espaço de democratização e de legitimação da participação da sociedade civil na relação com o Estado e, conseqüentemente, como prática de gestão social, tem sido amplamente discutida pela literatura que trata do tema. Muito mais pelo potencial que representam do que efetivamente pelos resultados alcançados, esses conselhos de Assistência Social, sob o olhar de estudiosos aqui trabalhados, configuram um *locus* de grandes desafios. São espaços que demonstram entraves ao seu funcionamento, minando sua capacidade de representar efetivamente os interesses da sociedade ante o poder público.

No cerne de todo o processo contraditório em que se inserem os conselhos, a tarefa de redemocratização das relações sociais encara o grande desafio, imposto pela CF/88, de se construir uma nova prática política que rompa com as práticas clientelistas predominantes desde os primórdios da sociedade brasileira. Nesta perspectiva, o controle social, no âmbito das políticas públicas, constitui um efetivo potencial quando exercido pelo conjunto de atores sociais a partir de uma organização sociopolítica, o que demanda uma análise no tocante à dinâmica de funcionamento dos conselhos, suas competências, capacidade de deliberação e a representatividade da sociedade civil.

Simionatto (2009) destaca que as lutas travadas pelas classes subalternas, nas reivindicações de direitos, constituem oportunidades de afirmação de sua autonomia e construção de um projeto societário. Neste estudo, comunga-se deste posicionamento, acrescentando que representa a projeção e identidade de uma classe, um segmento. São indivíduos que, outrora na condição de invisíveis e instrumentos de manipulação pelo assistencialismo histórico, se tornam agora visíveis, a partir da regulamentação da Assistência Social enquanto política pública que evidencia as marcas da pobreza dando respostas às demandas por meio de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com serviços definidos e organizados.

São evidentes as conquistas advindas desse processo de participação popular, através de espaços democráticos e paritários, como são as conferências e os próprios conselhos. No entanto, em meio à constatação da evolução no processo de regulamentação do SUAS e concretização de uma rede de serviços estatais, na área da Assistência Social, algumas questões se tornam latentes dentro de um contexto de participação política estruturado. Como afirma Campos (2009, p. 112), “o espaço do conselho não pode ser compreendido como uma instância para a produção de impasses ou conchavos, mas como ambiente justificado para a busca de entendimento em torno de programas sociais adequados ao atendimento”. É

imprescindível, então, uma participação efetiva dos representantes da sociedade civil nesse espaço público de debate e decisões sobre os rumos dessa política. A esfera pública no âmbito do SUAS constitui um espaço para afirmação de direitos sociais (RAICHELIS, 1998).

Desse modo, a pesquisa revela que o CMAS/TE, ao tempo em que expressa a concretização de avanços no tocante ao que preconiza a LOAS e a PNAS acerca da instituição de uma esfera pública que assegura a participação dos usuários, observa-se também um cumprimento desta diretriz participativa nos limites da esfera do conselho e das conferências. Desde sua instituição em 1996, através de lei de criação, o CMAS/TE reconhece o usuário na sua composição, mas somente em 2013 realizou a primeira eleição para a categoria de usuários, permitindo, assim, sua atuação não mais pela representação de entidades de usuários. Isto configura um avanço. O processo eleitoral significa um relevante avanço para o reconhecimento desses sujeitos.

Entretanto, na dinâmica de funcionamento do CMAS/TE, na forma como ele se estrutura e se organiza, não foi constatada a promoção de outros espaços que promovam a organização coletiva dos usuários, como fóruns ou seminários. Destaca-se, com isso, que a ausência dessas estratégias no âmbito do controle social obstaculiza a politização dos usuários impedindo sua habilitação nos processos decisórios dos conselhos, pois constatou-se a ausência de espaços participativos que promovam o sentimento de pertencimento e reconhecimento como classe, como conjunto de cidadãos de classes subalternizadas.

Foi revelado, nos depoimentos, que os usuários sentem-se inseguros por não terem conhecimentos necessários para influenciar nas discussões, e também não se apresentam ao grupo de conselheiros como representantes com legitimidade da categoria que representam. A insegurança revelada relaciona-se à inexistência de projetos coletivos no interior das suas vivências como sujeitos usuários da Política Pública de Assistência Social. Há a urgência de organização dos usuários em torno de um projeto político de forma planejada no âmbito das ações de promoção da participação no SUAS, em Teresina, como estabelece a PNAS. A criação dos conselhos, as comissões e o acesso às informações não são suficientes para a prática conselhistas nas decisões institucionais, sendo, portanto, necessária a organização coletiva dos usuários nos territórios onde estão suas vivências e suas demandas que devem ser discutidas, debatidas e enfrentadas com uma leitura crítica como expressão da exploração capitalista e da cultura de subalternidade que predomina nas relações sociais.

Uma discussão pautada nos entraves postos à participação desse público se faz muito pertinente. Um controle social efetivo, com vistas à implementação de uma política pública de

direito, a partir de um sistema orgânico, pressupõe um cenário de participação política eficaz, pois se vivencia como atribuição de tal controle social à intervenção na definição de políticas públicas através do processo de monitoramento, avaliação e fiscalização das ações governamentais.

Com base nas reflexões apresentadas, constatou-se que o controle social na Política de Assistência Social, com ênfase na participação do usuário, é elemento promissor no processo de implementação do SUAS em Teresina, visto o alcance da legitimação da participação desses atores nos espaços de interlocução. Os espaços de participação popular, configurados nas políticas públicas, permitem o protagonismo de atores sociais, que são os próprios demandantes das políticas, sendo os conselhos mecanismos a impulsionar os espaços públicos de participação social. Constatou-se isso nas falas dos sujeitos, quando ressaltaram a importância do usuário no CMAS/TE.

Este debate se torna instigante, pois, ao tempo em que evidencia elementos relevantes para a consolidação do SUAS, não permite desconsiderar que, na relação Estado e sociedade, a lógica dominante impõe limites à participação social, em especial dos usuários, dentro de uma perspectiva “democrática” que não proporciona ao indivíduo pleno exercício da cidadania.

A participação do usuário no CMAS/TE constitui, de fato, um avanço para implementação do SUAS. O cumprimento das diretrizes nacionais, no sentido de garantir, na estrutura legal, através de processo eleitoral, a participação do usuário no colegiado, configura-se como um avanço. No entanto, o estudo identifica os limites postos a sua atuação a partir de uma leitura crítica, ressaltada pela operacionalização da paridade.

Nessa condição de subalternidade, percebe-se que os usuários, na execução das suas atividades como conselheiros no âmbito do CMAS/TE, apresentam dificuldades em participar de forma operacional das discussões e deliberações, dando seu posicionamento frente ao que está em debate e apresentando limites a sua atuação como sujeitos de direitos. Portanto, entende-se que compor o CMAS/TE, em cumprimento à paridade, não é o bastante, pois precisa-se ir além. Ao usuário devem ser garantidas condições de acesso às informações habilitando-os a atuar na arena de debates acerca dos direcionamentos da política pública, o que significa superar alguns obstáculos.

Cabe observar que muitas dessas reflexões não se esgotam aqui neste estudo, mas conduzem a análises nas suas múltiplas implicações. Contudo, é importante destacar os elementos que sobressaíram neste estudo e que se tornam relevantes para posteriores

direcionamentos na gestão pública que promovam a atuação do usuário de forma efetiva nos espaços públicos do SUAS:

- O CMAS/TE representa um relevante mecanismo de controle social e está expresso no conjunto de conquistas democráticas da sociedade civil como estratégia capaz de viabilizar uma cultura democrática participativa que promova o enfrentamento da cultura política fundada no autoritarismo e clientelismo;
- O processo de inserção dos usuários no CMAS/TE significou um grande avanço para o controle social no SUAS, no entanto algumas barreiras à participação do processo eleitoral para esse fim devem se superadas;
- O exercício do controle social no âmbito do SUAS exige um compromisso com um processo de capacitação continuada para seus conselheiros que os habilite a competências políticas, éticas e técnicas no conselho e que deem visibilidade à especificidade inerente à participação do usuário nessa instância de controle social (CAMPOS, 2009);
- O CMAS/TE, por se constituir numa experiência relativamente recente, como parte do contexto do controle social no Brasil, exige investimento político continuado para seu aprimoramento e aperfeiçoamento;
- No âmbito do CMAS/TE, deve-se ampliar o debate em torno da paridade e das estratégias que têm sido adotadas com vistas à garantia da operacionalização da mesma para a direção de uma atuação efetiva do usuário, não somente como mero ouvinte, mas apropriado de todo o processo de fiscalização, avaliação e implementação do SUAS;
- São múltiplas as inovações que a PNAS trouxe para o aprofundamento do debate em torno da garantia de espaços públicos para participação dos usuários do SUAS;
- O CMAS/TE deve organizar estratégias que viabilizem outros canais de mobilização e participação dos usuários do SUAS como fóruns e seminários com vistas ao reconhecimento desses sujeitos como usuários e como atores sociais que podem construir, de forma coletiva, uma pauta de reivindicações do processo de implementação do SUAS em Teresina;
- O poder público deve investir em ações pautadas no fortalecimento do conjunto de usuários do SUAS através das unidades de atendimento. Os CRAS e CREAS devem priorizar, nos seus planejamentos, ações que oportunizem a participação

desses sujeitos sociais, como mecanismos de mobilização na luta em torno dos seus direitos no âmbito da Assistência Social; e

- Apesar de se constituir mecanismo de inovação no âmbito da gestão pública por admitir a participação social, o CMAS/TE não pode ser isolado de outras formas de mobilização política e organização da sociedade civil.

Consoante às abordagens aqui delineadas, mesmo reconhecendo as conquistas advindas do processo de redemocratização brasileira e dos 30 anos de CF/88, ainda é imprescindível uma luta coletiva constante e vigilante sobre os princípios e fundamentos da democracia. É preciso a permanente vigília e mobilização da sociedade nesse processo para a efetivação do texto constitucional através de uma esfera pública, onde as classes subalternas sejam protagonistas na luta por um projeto societário. A título dos direitos garantidos na CF/88 e nas normas posteriores que possibilitaram concretude ao garantido em lei, a LOAS e a PNAS, faz-se necessário, no âmbito da Assistência Social, um permanente debate engendrado pelo conjunto dos atores sociais que estabelecem um vínculo com o SUAS e pelo compromisso com a democracia e justiça social.

Em suma, o controle social no âmbito do CMAS/TE, na perspectiva de atuação dos usuários, ao tempo em que se constitui como avanço, também apresenta limites, desafios e necessárias mudanças. Salienta-se que a concretização dessas mudanças depende da maneira como o Estado e a sociedade civil brasileira se articulam para determinar seus papéis e espaços. Por outro lado, há a necessidade de alterar as históricas restrições impostas pela lógica de funcionamento da máquina estatal e a tendência à cultura política autoritária e patrimonialista.

Destarte, o contexto atual de retração do Estado, frente às políticas sociais, exige que se fomenta o debate acerca dos caminhos do controle social no SUAS para, assim, identificar as lutas que ainda necessitam ser aprofundadas, considerando a ampliação da representatividade da sociedade civil, pelo segmento de usuários dos serviços, benefícios e programas. A reorganização jurídica, política e técnica, no tratamento da Política de Assistência Social, que lhe garantiu um novo status, como direito do cidadão e dever do Estado, deve ser pauta constante nos espaços públicos e em outros contextos de participação social.

Coaduna-se aos desafios o conjunto das mudanças que devem ser implementadas na perspectiva do fortalecimento dos espaços públicos que possibilitem a organização dos sujeitos sociais, representantes da sociedade civil que vivem ainda sob uma cultura de

subalternidade, na congruência de um projeto de classe, de pertencimento e reconhecimento frente a todo o quadro de exploração. Um reconhecimento como cidadão que encontre, em outros sujeitos, como os trabalhadores do SUAS e outros representantes da sociedade civil, aliados num projeto ético-político de emancipação.

Portanto, a singularidade desta pesquisa aponta para o não esgotamento do objeto problematizado. A participação dos sujeitos sociais, mandatários da política de Assistência Social, nos espaços públicos, como os conselhos, deve ganhar visibilidade no campo das pesquisas, entendendo que a conjuntura atual, marcada por transformações políticas e sociais, sinaliza para o reforço da cultura política conservadora que cerceia as possibilidades de organização coletiva.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro; LEAL, Maria Cristina. (Orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 61-78.

ALMEIDA Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob crivo da política: balanços e perspectivas. In: Sociedade civil e controle social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, a. 109, São Paulo: Editora Cortez, 2012.

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência Social: história, análise crítica e avaliação**. 1. reimp. Curitiba: Editora Juruá, 2011.

ALVES, Maria da Conceição. Participação, democracia e direitos da cidadania: aproximação conceitual ao debate contemporâneo. In: NEVES, Ângela Vieira. **Democracia e participação social, desafios contemporâneos**. Campinas: Editora Papel Social, 2016, p. 31-52.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (Org.). **Estado e sociedade: contribuição ao debate sobre políticas públicas**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BIDARRA, Zelma Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, a. XXVI, n. 88, São Paulo, 2006, p. 41-58.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Lei nº. 8.742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 2. ed. Brasília: MPAS/SEAS, 2001.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2005a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004**. Brasília, 2005b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Caderno de Textos: participação e controle social no SUAS**. Brasília, DF: CNAS/ MDS, 2009. 72 páginas.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. (Coleção Saraiva de Legislação). 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2006a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Resolução CNAS nº 24, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social. **Caderno de Textos: subsídios para debates: participação e controle no SUAS**, MDS, 2006b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS Nº 11**, de 23 de setembro de 2015. Brasília, 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Orientações para as conferências de Assistência Social dos estados e do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vii-conferencia-nacional/vii-conferencia/> Acesso em: ago. 2018.

BRAVO, Maria Inês Souza. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 88, 2006, p. 75-100.

_____. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**, Brasília-DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 109, São Paulo: Editora Cortez, 2012, p. 393-410.

CAMPOS, Edval Bernadino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, a. XXVI, n. 88, São Paulo, 2006, p. 101-121.

_____. O protagonismo do usuário da Assistência Social na implementação e controle social do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**. Brasília: CNAS, MDS, 2009, p. 17-24.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, M. Carmo A. A. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Pólis, 1998.

CASTRO, Alba Teresa Barroso de. Esfera pública no campo da Assistência Social: os caminhos da construção de espaços de participação e organização. In: NEVES, Ângela Vieira; CASTRO, Alba Tereza Barroso de (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e Serviço Social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

CONCEIÇÃO, Débora Guimarães da. Cultura política e representação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social. In: NEVES, Ângela Vieira. **Democracia e participação social, desafios contemporâneos**. Campinas: Editora Papel Social, 2016, p. 125-142.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Protagonismo popular, subalternidade e direito ao trabalho: consensos e dissensos no debate da Assistência Social. In: PAIVA, Beatriz Augusto de. **Sistema Único de Assistência Social: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Ed. Veras, 2014, p. 387-412.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA E SILVA, Maria Ozanira; RAICHELIS, Raquel. **Política Nacional de Assistência Social e o SUAS**: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. 2. ed. São Paulo. Cortez, 2011.

CRISTO, Solange Conceição Albuquerque. Controle social em saúde: o caso do Pará. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 109, São Paulo, 2012.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: _____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, ISSN 2175-7984, v. 3, n. 5, 2004, p.139-164.

DANTAS, Juliana Grasiela da Silva. A Assistência Social no Brasil: da benemerência ao direito. **Revista Socializando**, ISSN 2358-5161 a. 3, n.1, jul. 2016, p. 105-113.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários da Participação Política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, a. 88, São Paulo, 2009.

FERRAZ, Ana Targina R.; RABELO, Desirée C.; HERKENHOFF, Maria Beatriz L. O debate sobre o controle social da política de Assistência Social. **Revista Temporalis**, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. a. 10. n. 19, jan./jul., 2010, Brasília: ABEPSS; Graflin, 2010.

FNU- SUAS. **Regimento Interno/2017**. Disponível em: <https://forumusuariosuas.wordpress.com/> Acesso em: 23 jun. 2018.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A trajetória histórica da Assistência Social no Brasil no contexto das políticas sociais. In: TEIXEIRA, Solange Maria. (Org.). **Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas-SP: Ed. Papel Social, 2016, p. 65-92.

FREITAS, Cristiane Redin; GUARESCHI, Pedrinho A. A Assistência Social no Brasil e os usuários: possibilidades e contradições. **Revista UnilaSalle**, Canoas-RS, n. 25, 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KRONEMBERGER, Thais Soares; TENÓRIO, Fernando Guilherme; DIAS, Anderson Felisberto; BARROS, Ana Clara Rodrigues. Os conselhos municipais de políticas públicas sob o olhar da comunidade. **Revista Desenvolvimento em Questão**, a. 10, n. 21, set./dez., Ijuí-RS: Editora Unijuí, 2012.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo In: **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, 2008.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle social da política de Assistência Social**: caminhos e descaminhos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MACIEL, Heloísa Helena Mesquita. Desafios do controle social democrático: papel do serviço social na gestão pública. In: NEVES, Ângela Vieira; CASTRO, Alba Tereza Barroso de (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e Serviço Social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

MARTINS, Valdete de Barros. Participação e controle social no SUAS: o que temos e o que queremos. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**. Brasília: CNAS, MDS, 2009, p. 7-16.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução: Luiz Cláudio de Castro e Costa. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MESTRINER, Maria Luíza. O Estado entre a filantropia e a Assistência Social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. (Orgs.). **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Editora Veras, 2012, p. 39-62.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. 9. ed. rev. e aprim. São Paulo: Hucitec, 2006.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimentos sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MORONI, José Antônio; PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. Formatos e processos de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**. Brasília: CNAS, MDS, 2009, p. 31-41.

MOTA, Ana Elizabete. A Centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da Assistência Social: ensaios sobre o Estado, Política e Sociedade**. São Paulo, Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis** – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, a. 2, n. 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Graflina, 2001.

NEVES, Ângela Vieira. Os desafios da representação da sociedade civil nos arranjos participativos: em xeque a questão do controle social. In: NEVES, Ângela Vieira; CASTRO, Alba Tereza Barroso de. **Democracia, sociedade civil e Serviço Social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012, p. 109-122.

_____. Ameaças à democracia hoje: desafios contemporâneos. In: _____. **Democracia e participação social, desafios contemporâneos**. Campinas: Editora Papel Social, 2016, p. 21-30.

_____. Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro. **Revista Katál**, v. 10, n. 2, p. 215-221, jul./dez. 2007.

NEVES, Ângela Vieira; SANTOS, Marlene de Jesus Silva. Conselhos e SUA: avanços no fortalecimento da cultura de direitos. **Revista Temporalis**, ABEPSS, a. 12, n. 24, p. 407-431, jul./dez., 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A dialética do Estado/sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. Coleção Questões da Nossa Época, 123. São Paulo: Ed. Cortez, 2005.

_____. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, F. A. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In: _____. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 19-48. (Coleção Zero à Esquerda).

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura política e Assistência Social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Virgílio Cezar da Silva; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os Conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. 2010. XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2008. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1529.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **Sistema Único de Assistência Social**: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Ed. Veras, 2014.

PAIVA, Beatriz Augusto de; CARRARO, Dilceane; ROCHA, Mirella. Cartografia teórico-metodológica no estudo da proteção socioassistencial básica no SUAS. In: PAIVA, Beatriz Augusto de. **Sistema Único de Assistência Social**: direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Ed. Veras, 2014.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. A inserção dos assistentes sociais nos Conselhos da Política Pública de Assistência Social: desafios contemporâneos. In: NEVES, Ângela Vieira; CASTRO, Alba Tereza Barroso de (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e Serviço Social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

PAZ, Rosângela D. O. Código de Ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiras. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 85, 2006, p. 117-123.

_____. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Textos**: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. Brasília: CNAS, MDS, 2009, p. 25-30.

PEREIRA, Potyara A. P. Política Social: temas e questões. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. CNAS: consolidando o direito do cidadão. **Revista Serviço Social e Sociedade**, a. 88, São Paulo, 2009, p. 122-138.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi; PAULA, Renato Francisco dos Santos. Controle Social no Brasil pós-SUAS: tendências e perspectivas. IN: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. (Orgs.). **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Editora Veras, 2012, p. 89-108.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Cidadania x Pobreza: a dialética dos conceitos na política social na era FHC**. Curitiba: Editora Appris, 2013.

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

_____. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 85, 2006.

_____. Cidade, questão social e relações internacionais. **Revista Temporalis**, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, a. 10, n. 19, jan./jul. /2010. Brasília: ABEPSS, Graflin, 2010.

_____. O Controle social democrático na gestão e orçamento público 20 anos depois. In: Seminário Nacional o Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, 2011. p. 75-86.

SANTOS, Milena. Estado, política social e controle do capital. 1. ed. Maceió: Coletivo Veredas, 2016.

SILVA, Marta Borba. **Assistência Social e seus usuários: entre a rebeldia e o conformismo**. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Vini Rabassa da; MEDEIROS, Mara Rosângela Acosta de; FONSECA, Fernanda Fonseca da; PESTANO, Cintia Ribes. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265. jul./dez., 2008.

SIMIONATTO, Ivete. Estado, sociedade civil e espaços públicos: uma análise do “Plano Plurianual” – 2004-2007. **Revista Serviço Social e Sociedade**, a. XXVI, n. 88, São Paulo, 2006, p. 11-40.

_____. Classes subalternas, lutas de classes e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Revista Katalysis**, Florianópolis: Editora Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

_____. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, D. C. (Org). **Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Ed. Veras, 2010, p. 29-54.

_____. Prefácio. In: PAIVA, Beatriz Augusto (Org.) **Sistema único de assistência social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Veras Editora, 2014, p. 376-386.

_____. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 4. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2011

SIMIONATTO, Ivete ; NEVES, Ângela; CASTRO, Alba. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: NEVES, Ângela Vieira; CASTRO, Alba Tereza Barroso de. (Orgs.) **Democracia, sociedade civil e Serviço Social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

SIMÕES, Carlos. **Teoria e crítica dos Direitos Sociais: o Estado Social e o Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Cortez, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios do sistema de proteção social. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. (Orgs.). **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Editora Veras, 2012, p. 21-38.

SPOSATI, Aldaíza; LOBO, Elza. Controle social e políticas de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 8, n. 4, Rio de Janeiro, 1992.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Salvador: UFBA, 2002.

VIANA, Masilene Rocha. Participação, representação e cultura política nos conselhos gestores no Brasil. **Encontro internacional participação, democracia e políticas públicas: aproximando agendas e agentes**, Araraquara – SP, 2013.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, a. 109, jan./mar., 2012.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e Assistência Social**. 2. ed. São Paulo: Editora Cortez, 1996.

_____. Cultura da subalternidade e o protagonismo popular na política de assistência social: uma equação possível? In: PAIVA, Beatriz Augusto (Org.) **Sistema único de assistência social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Veras Editora, 2014, p. 376-386.

_____. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Revista Temporalis**, Brasília, ABEPSS, a. II, n. 3, p. 33 - 40, jan./jun., 2001.

APÊNDICE

ROTEIRO DE ENTREVISTA 1**MEMBRO DO CMAS – USUÁRIO****ENTREVISTADO:** _____

1. Como deu-se a sua inserção no CMAS? Desde quando você participa do CMAS?
2. Que outros espaços de participação social você atua?
3. Qual a sua concepção de controle social no SUAS, considerando a paridade do conselho gestor?
4. Quais os avanços e dificuldades do controle social no SUAS, enfrentados pelo CMAS – Teresina, considerando a atuação dos usuários?
5. A estrutura organizacional do conselho possibilita uma efetiva participação dos membros nesse colegiado, a partir de sua paridade?
6. Como você percebe a sua participação, como usuário do SUAS, no CMAS? Descreva suas atividades.
7. Que ações, na rotina do CMAS tem se voltado para discussão e promoção da atuação dos usuários no âmbito do controle social, como também em outros espaços de participação na Política de Assistência Social?
8. Como você avalia sua atuação enquanto usuário no CMAS?

ROTEIRO DE ENTREVISTA 2**MEMBRO DO CMAS – REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL (ENTIDADES NÃO GOVERNAMENTAIS)****ENTREVISTADO:** _____

1. Como deu-se a sua inserção no CMAS? Desde quando você participa do CMAS?
2. Que outros espaços de participação social você atua?
3. Qual a sua concepção de controle social no SUAS, considerando a paridade do conselho gestor?
4. Quais os avanços e dificuldades do controle social no SUAS, enfrentados pelo CMAS – Teresina, considerando a atuação dos usuários?
5. A estrutura organizacional do conselho possibilita uma efetiva participação dos membros nesse colegiado, a partir de sua paridade?
6. Como você percebe a participação, do usuário do SUAS, no CMAS? Descreva suas atividades.
7. Que ações, na rotina do CMAS tem se voltado para discussão e promoção da atuação dos usuários no âmbito do controle social, como também em outros espaços de participação na Política de Assistência Social?
8. Como você avalia a atuação dos usuários no CMAS?

ROTEIRO DE ENTREVISTA 3

MEMBRO DO CMAS – REPRESENTANTE DO PODER PÚBLICO

ENTREVISTADO: _____

1. Como deu-se a sua inserção no CMAS? Desde quando você participa do CMAS?
2. Que outros espaços de participação social você atua?
3. Qual a sua concepção de controle social no SUAS, considerando a paridade do conselho gestor?
4. Quais os avanços e dificuldades do controle social no SUAS, enfrentados pelo CMAS – Teresina, considerando a atuação dos usuários?
5. A estrutura organizacional do conselho possibilita uma efetiva participação dos membros nesse colegiado, a partir de sua paridade?
6. Como você percebe a participação, do usuário do SUAS, no CMAS? Descreva suas atividades.
7. Que ações, na rotina do CMAS tem se voltado para discussão e promoção da atuação dos usuários no âmbito do controle social, como também em outros espaços de participação na Política de Assistência Social?
8. Como você avalia a atuação dos usuários no CMAS?



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
Campus Universitário Petrônio Portela – Bairro Ininga – Teresina-PI - CEP
64.049-550 – mpp@ufpi.edu.br – Fone (086) 3215-5808



Ofício nº 024/18 - PPGPP

Teresina, 13 de agosto de 2018

A Senhora
Presidente Luiza de Marilac Silva
Conselho Municipal de Assistência Social
Teresina-PI

Assunto: Autorização para realização de pesquisa

Solicitamos autorização para que a mestranda Janaina Lucélia Oliveira de Carvalho, realize, tendo em vista a pesquisa “Participação social no SUAS: um estudo sobre a atuação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina-PI”, a coleta de dados junto aos conselheiros, utilizando os seguintes procedimentos técnicos-instrumentais:

- Pesquisa documental – análise de documentos referentes às deliberações resultados das assembléias do referido Colegiado.
- Observação sistemática não participante – objetiva observar a dinâmica de realização das assembléias ordinárias ou extraordinárias.
- Entrevista semi-estruturada com os conselheiros representantes de usuários da atual gestão e de gestões anteriores.
- Entrevista semi-estruturada com conselheiros representantes da sociedade civil, dos segmentos das entidades de assistência social e representantes do poder público.

Certos que contaremos com a valiosa colaboração de V. Sa., reiteramos nossos agradecimentos.

Atenciosamente,

Guionara de Oliveira Passos
Prof.ª Dra. Guiomar de Oliveira Passos

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

RECEBIDO
Em 14/08/2018
Luiza de Marilac Silva
CMAS

12:20 hs

Recebido em 14/08/2018
Luiza de Marilac Silva
Presidente CMAS

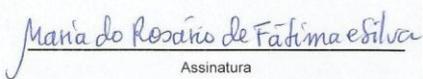
Pesquisa Autorizada
Guionara Passos

ANEXOS



MINISTÉRIO DA SAÚDE - Conselho Nacional de Saúde - Comissão Nacional de Ética em Pesquisa - CONEP

FOLHA DE ROSTO PARA PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS

1. Projeto de Pesquisa: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SUAS: UM ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DOS USUÁRIOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE TERESINA.			
2. Número de Participantes da Pesquisa: 5			
3. Área Temática:			
4. Área do Conhecimento: Grande Área 6. Ciências Sociais Aplicadas			
PESQUISADOR RESPONSÁVEL			
5. Nome: Maria do Rosário de Fátima e Silva			
6. CPF: 077.980.403-15	7. Endereço (Rua, n.º): RAUL LOPES 1/99998 JOQUEI Bl. Corinto/Apto. 605 TERESINA, PIAUI 64048065		
8. Nacionalidade: BRASILEIRO	9. Telefone: (86) 9986-7731	10. Outro Telefone:	11. Email: rosafat@uol.com.br
<p>Termo de Compromisso: Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo e a publicar os resultados sejam eles favoráveis ou não. Aceito as responsabilidades pela condução científica do projeto acima. Tenho ciência que essa folha será anexada ao projeto devidamente assinada por todos os responsáveis e fará parte integrante da documentação do mesmo.</p>			
Data: <u>13 / 08 / 18</u>		 Assinatura	
INSTITUIÇÃO PROPONENTE			
12. Nome: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUI	13. CNPJ: 06.517.387/0001-34	14. Unidade/Orgão:	
15. Telefone: (86) 9413-6691	16. Outro Telefone:		
<p>Termo de Compromisso (do responsável pela instituição): Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas Complementares e como esta instituição tem condições para o desenvolvimento deste projeto, autorizo sua execução.</p>			
Responsável: <u>Guimaraes de Oliveira Passos</u>		CPF: <u>145.511.793-53</u>	
Cargo/Função: <u>Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas</u>			
Data: <u>13 / 08 / 18</u>		 Assinatura	
PATROCINADOR PRINCIPAL			
Prof. Dra. Guimaraes de Oliveira Passos Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas PPGPP/UFPPI			
Não se aplica.			