



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCIA ELIZABETH MOURA RODRIGUES

**SOCIEDADE CIVIL, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL:
SIGNIFICAÇÕES E PRÁTICAS NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CEARENSE**

FORTALEZA – CEARÁ

2019

LUCIA ELIZABETH MOURA RODRIGUES

SOCIEDADE CIVIL, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL:
SIGNIFICAÇÕES E PRÁTICAS NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CEARENSE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Leila Maria Passos de Sousa Bezerra.

FORTALEZA-CEARÁ

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Rodrigues, Lucia Elizabeth Moura.

Sociedade civil, participação e controle social: significações e práticas no conselho de assistência social cearense [recurso eletrônico] / Lucia Elizabeth Moura Rodrigues. - 2019.
174 f. : il.

Dissertação (Mestrado profissional) -
Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas - Profissional, I. Título.

LUCIA ELIZABETH MOURA RODRIGUES

SOCIEDADE CIVIL, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL:
SIGNIFICAÇÕES E PRÁTICAS NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CEARENSE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 04/10/2019

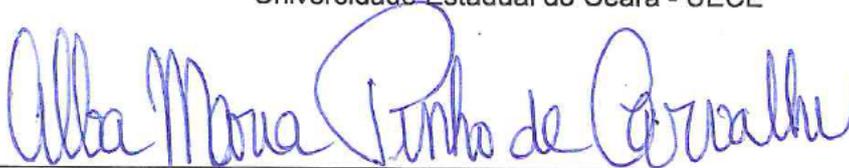
BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Leila Maria Passos de Souza Bezerra (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Estenio Ericson Botelho de Azevedo
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof.^a Dr.^a Alba Marinha Pinho de Carvalho
Universidade Federal do Ceará - UFC

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, por ter me concedido energias suficientes para concluir essa dissertação diante da minha jornada de trabalho e participação na defesa e garantia de direitos de uma população vulneravelmente sofrida, na tentativa de garantir o mínimo de sobrevivência. A minha família, que tanto exigiu a minha presença e tive que dividir com minhas leituras nas madrugadas e poucas horas de sono.

Aos meus amigos, os que tinham e aqueles conquistados no meio desse caminho como a turma de mestrado, com atenção especial a mais uma filha adotada, menina mulher Carol, que carinhosamente chamo de Carolzinha.

A todos os professores do mestrado que lecionaram com muita competência, contribuindo não só no aparato teórico elevando meu nível intelectual, mas e, sobretudo enriquecendo meu campo profissional.

Ao meu fiel grupo “Vínculos Orgânicos”, que unidamente dividimos alegrias, tristezas assim como torcemos e comemoramos o sucesso de cada uma.

A amiga irmã Tereza Serra e Roseli pelo carinho e preocupação e torcida para a conclusão do meu trabalho e a todas, impossível citar, que de alguma forma contribuíram.

Mas gostaria de agradecer principalmente e carinhosamente a minha orientadora, Leila Passos, pela paciência e ensinamentos, ao Professor Horácio, coordenador do Curso, a quem tenho um imenso respeito e, especialmente, a Professora Alba Pinho, por quem guardo uma profunda admiração e estima.

“É preciso ter esperança, mas ter esperança do verbo esperar; porque tem gente que tem esperança do verbo esperar. E esperança do verbo esperar não é esperança, é espera. Esperançar é se levantar, esperançar é ir atrás, esperançar é construir, esperançar é não desistir! Esperançar é levar adiante, esperançar é juntar-se com outros para fazer de outro modo...”. (Paulo Freire)

RESUMO

No Brasil de hoje, diante do golpe do Estado iniciado em 2016, o País vivencia um doloroso processo de destituição de direitos para além de um forte ataque a jovem democracia brasileira enquanto Constituição cidadã. Mergulhado numa crise política, econômica e social, e detentor de uma profunda desigualdade social, aumento da pobreza, extrema pobreza e miseráveis, para além de um alto nível de pessoas desempregadas, das diversas formas de violência e violações de direitos. Nesse sentido há um maior número de pessoas e famílias necessitando do SUAS, uma vez que ele é para quem necessita e o que percebemos é um expressivo corte dos benefícios sócio assistenciais e orçamentários para funcionamento dos Programas, Projetos e Serviços. Para tanto necessitamos de políticas públicas que respondam a essa população vulnerável e desassistida na garantia de direitos e nesse trabalho, a Política de Assistência Social através do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, que para sua operacionalização na garantia dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios à população vulnerável, depende de um conselho forte uma vez que, tem caráter deliberativo e são responsáveis por acompanhar, avaliar as atividades, execução das ações e mais importante, a gestão de recursos. Nessa perspectiva é que esse trabalho tem como objetivo investigar o controle social com foco na sociedade civil (usuários, trabalhadores e entidades), analisando a participação da sociedade civil no controle social da política de assistência social no Conselho de Assistência Social Cearense, buscar compreender como esses representantes da sociedade civil, significam e experienciam os processos de aprovações, apreciações, proposições, deliberações e identificar quem são esses conselheiros; de onde vêm e a quem representam, quais seus discursos e práticas de participação no controle social, em tempos de degradação das instituições democráticas e perda de direitos sociais garantidos constitucionalmente na era Lula. Para o desenvolvimento desta pesquisa, adotamos uma pesquisa qualitativa, com aporte de dados quantitativos da base de dados do Censo SUAS 2017. O percurso metodológico escolhido consiste na pesquisa bibliográfica, documental e Análise de conteúdo. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de estudos em autores que subsidiaram a construção de um referencial teórico que possibilitou ampliar a leitura da realidade para melhor compreensão da temática. Dentre os autores pesquisados, destacam-se: GRAMSCI E SEMERARO, AVRITZER (2000, 2004, 2006, 2007, 2009, 2012, 2014), COUTINHO (1989; 2008), GOHN (1987, 2001, 2006, 2008, 2011), TATAGIBA (2002, 2004, 2005, 2006), DAGNINO (2004), (NOGUEIRA 2003, 2005), PEREIRA (2000), RAICHELIS (2007), COUTINHO (2002), TELLES (1999), SANTOS (2002), PINHO (2016), SEMIONATO (2010), BOBBIO (1986,

1994) entre outros. A pesquisa documental inclui as seguintes legislações: Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS; Política Nacional da Assistência Social – PNAS; Norma Operacional Básica NOB/SUAS; Lei de criação do CEAS/CE e suas alterações; atas das reuniões ordinárias do período de julho de 2018 a agosto de 2019 uma vez que no período anterior estive na presidência desse colegiado; regimento interno do CEAS/CE, mesas diretoras desde sua criação, Censo SUAS 2017, Acórdão 2404 de 2014-2017, Cartilha do TCU- Tribunal de contas da União, e do CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social acerca da Paridade. Já a análise de conteúdo, que tem como função primordial o desvendar crítico, e suas técnicas possibilitaram a aproximação com as falas dos sujeitos pesquisados, bem como o alcance do foco central da pesquisa, que está em conceber como vem sendo delineado o tema participação e controle social junto aos representantes da sociedade civil no CEAS.

Palavras-Chave: Participação. Controle Social. Sociedade Civil. Democracia.

ABSTRACT

Since the coup in 2016, Brazil has experienced a painful process of destitution of its rights, in addition to a strong attack to its recent democracy as a citizen Constitution. Brazil is entangled in profound economic, political and social crises in addition to that a deep social inequality with the number of poverty increasing beyond to a high level of unemployed people, followed by a various forms of violence and rights violations. In this context, it is notable that more people and families will need unified social assistance system – SUAS, however is identified a significant reduction of budget and benefits for the programs, projects and service operations connected to social assistance. Therefore, public policies are necessary to attend this vulnerable and unassisted population and guarantee its rights. It turns out that to this work out the social assistance policy through the SUAS will depends on a strong board to operate since it has a deliberative character and is responsible for monitoring, evaluating activates, carrying out actions and most importantly, resource management. In this perspective, this essay aims to investigate the social control with a focus on civil society such as users, workers and entities analyzing the participation of civil society in the social control of social assistance policy in the Social Assistance Council of Ceará. Moreover, it claims to understand how these representatives of civil society experience the approval process, appraisals, proposals and deliberations. Identifying who are and where the advisors come from which are theirs speeches and practices in participation in the social control once this is an era of degradation of democratic institutions and loss of. Therefore, for this project it was applied a qualitative research using quantitative data from the SUAS 2017 census database. The methodological chosen consist of bibliographic research, documental and content analysis. The bibliographic research based on studies by authors that supported the construction of a theoretical framework that made it possible to expand the reading of reality for a better understating of the theme. Some of researched authors: GRAMSCI E SEMERARO, AVRITZER (2000, 2004, 2006, 2007, 2009, 2012, 2014), COUTINHO (1989; 2008), GOHN (1987, 2001, 2006, 2008, 2011), TATAGIBA (2002, 2004, 2005, 2006), DAGNINO (2004), (NOGUEIRA 2003, 2005), PEREIRA (2000), RAICHELIS (2007), COUTINHO (2002), TELLES (1999), SANTOS (2002), PINHO (2016), SEMIONATO (2010), BOBBIO (1986, 1994) etc. The documentary research includes the following legislation: organic law on social assistance – LOAS; national social assistance policy – PNAS; basic operation standard NOB/SUAS; law of creation of CEAS/CE e its amendments;

drafts of meeting from July 2018 to August 2019, since it previous period occupied by myself in the chairman of this collegiate; bylaws of the CEAS/CE, board since its creation, census SUAS 2017, judgment 2404 in 2014-2017, book of TCU- court union accounts, CNAS – national social assistance council on parity. Content analysis whose primary function is unveil criticism and its techniques allow to approach the speeches of the researched subjects, as well as, to reach the central focus of the research, which is to conceive how the theme of participation and social control with civil society representatives at CEAS.

Keywords: Participation. Social control civil society. Democracy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Reunião do pleno - de agosto a dezembro– 2018.....	122
Tabela 2 -	Reunião do pleno – de julho a dezembro de 2018.....	123
Tabela 3 -	Comissões Temáticas- de julho a dezembro de 2018.....	124
Tabela 4 -	Comissões Temáticas – de janeiro a julho de 2019.....	125
Tabela 5 -	Presidência Ampliada – de janeiro a junho 2019.....	128
Tabela 6 -	Alternância Conselheiros 2018 / 2019.....	130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CGPP	Conselhos Gestores de Políticas Públicas
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
FOEA	Fórum Estadual de Assistência Social
FONASEAS	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
NOB RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos/ Sistema Único de Assistência Social.
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica/ Sistema Único de Assistência Social
ONG	Organização não governamental
PAS	Política de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
STAS	Secretaria do Trabalho e Assistência Social
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCU	Tribunal de Contas da união

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	OBJETO E METODOLOGIA.....	20
2.1	A pesquisadora e o tema investigado.....	20
2.2	Cena Inaugural – Vivências de participação da pesquisadora no CEAS.....	26
2.3	Direitos Sociais – dilemas entre a política neoliberal e o projeto democrático...	29
3	PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL, SOCIEDADE CIVIL, DEMOCRACIA E CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICA PÚBLICAS.....	32
3.1	Participação Social: Participação Social como elemento intrínseco ao processo deliberativo nos Conselhos Gestores de Políticas Sociais, nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.....	32
3.2	Controle Social – as diferentes concepções teóricas e as diversas formas de controle.....	40
3.3	Sociedade Civil – Dilemas Conceituais.....	46
3.4	Democracia - A Democracia em crise na primeira metade do Século XXI.....	56
3.5	Conselhos Gestores de Políticas Públicas - Conselhos Gestores de Políticas Públicas enquanto instituição democrática no Século XIX.....	69
4	PARTICIPAÇÃO no CONTROLE SOCIAL da POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	80
4.1	A participação social no processo de democratização brasileira: a emergência dos conselhos de políticas públicas.....	80
4.2	Os conselhos como espaço de participação democrática na contemporaneidade.....	84
5	CEAS - CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	97
5.1	A Trajetória da implantação da Política Pública de Assistência Social no Estado do Ceará.....	107
6	ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ATAS COM RECORTE DOS DISCURSOS NAS FALAS DOS CONSELHEIROS DO CEAS-CE COM ÊNFASE NA SOCIEDADE CIVIL.....	115
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
	REFERÊNCIAS.....	164
	APÊNDICE A - CENSO SUAS.....	168

1 INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios que se apresenta no âmbito do Estado Democrático de Direitos e na luta por sua efetivação no Brasil atual, diz respeito à participação social como estratégia de combate à negação de direitos, e a construção de Políticas Públicas mais justas e democráticas, atendendo aos anseios da sociedade. Contudo, inúmeros obstáculos perpassam o processo do controle social, sendo necessário realizar um breve resgate histórico, tendo como marco temporal a década de 1980, chegando, com mais efetividade na primeira metade de 2019, a fim de compreender melhor a atuação dos conselheiros, suas formas de participação, vivências, significações, representações e representatividades nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, com ênfase no segmento da sociedade civil, no Conselho de Assistência Social Cearense.

Em se tratando da participação popular no domínio das políticas públicas brasileiras, há desde a década de 1980, no contexto das lutas pela abertura democrática, um clima nacional favorável à participação e, na mesma proporção, contrária ao autoritarismo. Na Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004), a participação popular se constitui, ao lado da descentralização, da responsabilidade do Estado e da centralidade na família, uma diretriz assumida em observância aos determinantes da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (1993).

Diferente dos modelos e experiências de assistência social que antecedem a LOAS, a diretriz em torno da participação da sociedade civil, constitui-se um fator determinante para consolidação da assistência social como política pública. Destacamos que, em cada esfera de governo, o Estado é o responsável por sua gestão (LOAS, art. 5º inciso III).

O processo de democratização do Estado no Brasil foi historicamente construído a partir de embates entre sociedade civil e Estado, na busca de implementação de uma cultura democrática. É nesse sentido, que os Conselhos de Políticas Públicas são instituídos no País, enfatizando a descentralização política como um dos princípios da Constituição Federal de 1988.

A respeito desse embate no processo de democratização, segundo Dagnino, existe uma confluência perversa entre o projeto político democrático na perspectiva de direitos com a Constituição Federal de 88, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil e o projeto neoliberal que marca desde a década de 90, seu espaço, hoje mais acirrado, que baliza o cenário da luta pelo aprofundamento democrático na sociedade brasileira. Estas constituem

as referências centrais para o entendimento dessa confluência e uma ressignificação para as representações vigentes de política e democracia. Para tanto, há uma disputa política entre projetos políticos distintos e uma disputa de significados entre Participação, Sociedade Civil, Cidadania e Democracia. Para nós, esse é o dilema de uma instauração e uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil, sendo considerada perversa.

Ainda a respeito da participação, sabemos que existem no Brasil contemporâneo, dezenas de milhares de instituições que utilizam a participação social de alguma forma (AVRITZER, 2010). Estas instituições estão localizadas nos diferentes níveis de governo (nacional, estadual e local), nas diferentes políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras) e em diferentes contextos políticos e regionais – cidades governadas por partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), e cidades governadas por coalizões de tipos diferentes.

Nesse sentido, o Brasil, segundo Avritzer, tornou-se uma das estrelas da democratização brasileira, contudo essa explosão perdurou, com todos os desvios semânticos, a década de 90 chegando até o governo Lula onde houve uma explosão do processo de participação.

Quanto à política de assistência social, a promulgação da LOAS em 1993 estabeleceu os princípios da descentralização e da participação da sociedade. A sustentação da estrutura organizacional desta como política pública fundou-se em dois grandes eixos: redefinição entre o poder público central e os poderes públicos locais; recomposição da relação entre Estado e sociedade, envolvendo o papel das entidades não governamentais prestadoras de Assistência Social e, o papel dos Conselhos, Conferências e Fóruns.

Um dos mais importantes espaços se refere aos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal e do Distrito Federal, constituindo-se num espaço de democracia participativa com a participação direta da sociedade, por meio de representantes de usuários, de trabalhadores da área e de entidades assistenciais no processo de formulação, fiscalização e controle da política assistencial.

Outra forma de participação corresponde às Conferências Nacional, Estadual e Municipal, a serem realizadas a cada dois anos para avaliar a política, e também, para orientar a construção participativa da agenda a ser implementada pelos governos nos anos seguintes. Os Fóruns constituem-se outro espaço de articulação de entidades da sociedade civil que têm como objetivos, acompanhar o desenvolvimento da política; identificar os entraves a sua efetivação e, construir coletivamente, estratégias de defesa do direito à assistência para evitar

o esvaziamento do que é público, seja pela desconsideração das propostas e deliberação dos Conselhos e Fóruns públicos de controle.

É importante se destacar, que os Conselhos têm sido considerados como iniciativas concretas da jovem democracia brasileira de valorização dos canais de reflexão coletiva com possibilidade de esclarecimento dos cidadãos, aumento do controle dos políticos e da burocracia do Estado e de aprimoramento da implementação de políticas públicas, contudo vale indagarmos se estão exercendo seu verdadeiro objetivo, pois são instituições criadas por lei no âmbito do poder executivo com caráter deliberativo, conforme arts. 84 e 119 da NOB/SUAS, eles normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas e projetos e benefícios de assistência social prestados pela rede socioassistencial, que inclui os equipamentos públicos e as entidades de assistência social.

Destacamos que a participação da sociedade civil nos conselhos é essencial para garantir seu caráter democrático. É nesse contexto que a participação dos usuários se torna fundamental, pois é necessário assegurarmos, não só a sua efetiva presença nesses espaços, como também a autonomia de sua participação, desvinculada das instituições que lhes prestam serviços. O usuário é um importante ator social da política. Sua participação contribui com a garantia da promoção da cidadania e do protagonismo social, pode ser instrumento de redução de vulnerabilidades sociais, na medida em que possibilita ao sujeito outra relação com a política. A participação permite a apropriação da “coisa pública”, dos direitos, das conquistas, que pode gerar transformação das relações de poder. A partir da participação, o sujeito amplia suas referências, sua visão da política, construindo um papel mais protagônico em sua trajetória, interferindo de fato na oferta e qualidade dos serviços oferecidos pelo SUAS.

Outro fator relevante nos espaços de participação e controle social é o trabalhador do SUAS. Ele (a) conhece a política, os processos e as condições de trabalho, seus desafios e potencialidades. Sua formação técnica e ética para o exercício político da participação o torna um importante agente para assegurar, de um lado, a efetivação da política de garantia dos direitos socioassistenciais e, de outro, a garantia dos direitos e condições de trabalho. Essa participação e compromisso ético, conforme preconiza a NOB-RH/SUAS, “na defesa intransigente dos direitos socioassistenciais”.

Além dos usuários e dos trabalhadores, as entidades socioassistenciais também se constituem como atores importantes não só na execução da política, de forma complementar

ao Estado, mas também na participação e no exercício do controle da política. As entidades têm uma importância histórica na consolidação da Política de Assistência Social, principalmente nas ações de defesa e garantia dos direitos sociais. Elas integram a rede socioassistencial e, por isso, também devem ter como meta a ampliação de direitos sociais e proteção social e defesa intransigente do SUAS.

Esses segmentos vivenciam o SUAS, a partir de lugares diferentes, e sua participação nos espaços criados para deliberar sobre a política e acompanhar e controlar sua execução é essencial para que diferentes pontos de vista possam ser considerados na formulação e no controle social da assistência social.

Para tanto, parece importante destacarmos que, no Brasil de hoje, com uma extensa área territorial de pobreza e extrema pobreza, com mais de doze milhões de pessoas desempregadas, mais de treze milhões de famílias no Programa Bolsa Família, em média quatro milhões de pessoas com o Benefício de prestação continuada, para além de quatro milhões na economia informal, falar de participação da população usuária da política de assistência social tem como pressuposto compreender a conjuntura que ora se apresenta, particularmente quando se analisa o controle social na política de assistência social. Isso implica exatamente na participação enquanto cidadania tanto no acesso as políticas de direitos, assim como participar, de forma efetiva, no controle destas, ou seja, nos conselhos e/ou outras formas de controle na defesa de direitos.

Para além dessas implicações, as políticas públicas, que até meados de 2013, vivenciaram seu auge no processo de organização e consolidação com participação popular, são surpreendidas por uma série de desmontes que tem início como impeachment da ex presidente Dilma, lava jato, prisão do ex presidente Lula, e atos de violência política, entre outros citados posteriormente no corpo do trabalho. Ressaltamos que o País vivencia no período acima citado, graves problemas econômicos, sociais e políticos. Marcado pela profunda desigualdade social, crescentes níveis de pobreza e extrema pobreza. Há um acirramento da exclusão social gerando como consequência, uma nova classe, a de miseráveis, que vêm se delineando assustadoramente no tempo presente.

Importante destacarmos que, segundo Tatagiba, os conselhos constituíram uma das principais experiências de democracia no Brasil, entretanto com o golpe e o impeachment da ex presidente Dilma em 2015, verificamos medidas de ataque aos direitos sociais, como: reforma do trabalho, da previdência, cortes no PBF, congelamento de gastos com políticas

sociais, entre outros na presidência do presidente ilegítimo Michel Temer na tentativa de desconstruir o Estado Democrático de Direitos

Essas medidas se materializam no governo de Jair Bolsonaro, então presidente, com o Brasil dividido em dois grupos: os defensores da pátria e os comunistas e incontestavelmente, o retorno da classe conservadora. Para além das medidas de destituição de direitos, ainda se presencia o processo de erosão das instituições democráticas como a OAB uma das maiores no Brasil.

Como falar de participação popular e controle social, num País que experimenta a degradação da democracia, onde a relação entre Estado e Sociedade civil se torna militarizada descredenciando os movimentos sociais?

O controle social através dos conselhos gestores de políticas públicas, em particular o Conselho Cearense, merece destaque, uma vez que têm caráter deliberativo e é responsável pelo acompanhamento e avaliação das atividades e serviços prestados pelas entidades e organizações de assistência social, públicas e privadas, e mais importante, a avaliação da execução das ações, seu desempenho e a gestão dos recursos que se encontram no presente momento com cortes de verbas e ainda sem vinculação orçamentária na receita líquida da União.

Logo, para seu pleno funcionamento, faz-se necessário uma participação ativa, principalmente da sociedade civil nas discussões e deliberações referentes a três instrumentos principais de planejamento da área: Plano Municipal, Planejamento da aplicação de recursos e orçamento da política de Assistência social. Nesses instrumentos, parece haver um gargalo, pois esse segmento tão importante para o controle social nos conselhos vem de diferentes lugares, concepções de mundo e diversos projetos, muitas vezes não capacitados para exercer o controle social.

Enfim, no Brasil de hoje, diante medidas antirrepublicanas, antirreformista, antidemocráticas e ultraconservadoras com uma agenda neoliberal e compromisso com o capital financeiro, pois para os neoliberais a universalização dos direitos sociais é lesiva para seus planos de governo, precisamos, diante o cenário estarrecedor que ora se apresenta, garantir pelo menos o que já foi conquistado.

É com esse estranhamento e indignação social, onde o saber deixa de ser democrático e institucional, reduzindo a possibilidade da participação da sociedade civil no controle social da política de assistência social enquanto espaço democrático e partindo da compreensão que o conselho é um espaço público com diálogo entre os iguais, e que para ser

espaço público tem que ter: fala, visibilidade e discussão entre representantes, sem reprodução de uma estrutura hierarquizada, típica de nosso solo litorâneo, que se reflete acerca do controle social, participação, sociedade civil e democracia, com um olhar mais cuidadoso com os conselhos gestores da política de assistência social, particularmente o CEAS-Ce, enquanto instância máxima da política de assistência social, direcionada a segmentos sociais situados entre os mais pobres do País, como instância deliberativa e expressiva atuação e reconhecimento no cenário nacional. Referimo-nos ao CEAS-Ce por este ser o local onde realizarei minha pesquisa e explicitar que, foi nesse colegiado que surgiu, com mais força, algumas inquietações que me levaram a escrever acerca da temática.

Diante do acima citado, é que temos como objetivo geral, analisar a participação da sociedade civil no controle social da política de assistência social no Conselho de Assistência Social Cearense; analisarmos os sentidos de participações que se impõem dentro dos Conselhos, compreendermos como os representantes da sociedade civil, (Entidades, usuários e trabalhadores) no CEAS significam e experienciam os processos de aprovações, apreciações, proposições e deliberações, quem tem o poder de representação; Identificar quem são esses conselheiros; de onde vêm e a quem representam, quais seus discursos e práticas de participação no controle social, suas representações e representatividades diante do esgotamento do espaço público e ataque sistemático a democracia.

A partir do estudo teórico, da pesquisa documental, bibliográfica e análise de conteúdos, organizamos a exposição da dissertação em seis partes distintas. Na primeira parte, que compreende a presente introdução, contextualizamos o controle social e participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas no cenário brasileiro atual e os desafios para sua materialização e sobrevivência em épocas de acirramento da destituição das políticas públicas diante das medidas ultraconservadoras com aportes antirrepublicanos e antidemocráticos da agenda neoliberal bolsonarista.

A segunda parte compreende objeto e metodologia. Nesta, buscamos delinear o tema investigado e sua relação de vivências com a pesquisadora e os direitos sociais.

Na terceira parte, circunscrevem reflexões acerca da participação e controle social, articulados à política de assistência social, circunscritos no processo de democratização brasileira com a emergência dos conselhos de políticas públicas e como espaço de participação na contemporaneidade.

Na quarta parte aconteceu o delineamento da revisão de literatura das categorias analíticas centrais tendo como pano de fundo, a Participação como elemento intrínseco ao

processo deliberativo nos conselhos gestores de políticas sociais e nos conselhos gestores de políticas públicas.

O Controle Social e as diferentes concepções teóricas e diversas formas de controle; A Democracia em crise na primeira metade do século XXI, e por último, os Conselhos gestores de políticas públicas enquanto instituição democrática no século XXI.

Na quinta parte fizemos o delineamento do campo investigativo dessa pesquisa, apresentando o CEAS e a política de assistência Social no Ceará.

Por último, avaliamos, através da Análise de Conteúdo das Atas, a sociedade civil, trabalhadores, usuários e entidades, no CEAS, no percurso de julho de 2018 a julho de 2019. Assim, buscamos reafirmar a importância da sociedade civil no Controle Social dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, particularmente o CEAS, objeto desse trabalho, e a emergência de fortalecimento desse segmento no controle social da política de assistência Social, reafirmando a democracia participativa, os direitos socioassistenciais referenciados pelo Sistema Único de Assistência Social.

2 OBJETO E METODOLOGIA

2.1 A pesquisadora e o tema investigado

Ingressamos na Política de Assistência Social, como assistente social, técnica de Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), onde vivenciamos uma relação próxima com os diversos atores desta política, principalmente usuários. Passamos no município de Aquiraz-Ce, como técnica, coordenadora de CRAS e diretora da Proteção Social Básica (PSB) na Secretaria de Trabalho e Assistência Social (STAS). Participamos também como membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), Conselho da Mulher e, no presente momento, como conselheira no Conselho Municipal da Assistência Social de Aquiraz.

Nesse interim, conselheira do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS-Ce) 3ª região, enquanto representante de trabalhadores da Assistência Social nas gestões 2011-2014 e 2014-2017, participamos como tesoureira e de diversas comissões, como: comissão de inscrição, saúde, educação e Assistência Social. Nesse colegiado o CRESS tem assento no CEAS na representação da sociedade civil, no segmento trabalhador. Fomos indicada para o Conselho Estadual de Assistência Social para o biênio (CEAS-CE) 2014-2016 como conselheira e 2016-2018, assumindo a presidência, já que na alternância entre governo e sociedade civil, o período. Vale ressaltar que, na história do CRESS-CE, fomos a primeira conselheira a assumir a presidência do CEAS-CE.

No CEAS tanto como conselheira assim como estando na presidência, somamos esforços para uma dedicação exclusiva e participamos dos demais conselhos de políticas públicas transversais a política de assistência social. O CEAS é convidado a participar das comissões e fóruns, tais como: Comissão interinstitucional para construção do plano decenal dos direitos da Criança e Adolescente; Comissão interinstitucional do Conselho de Saúde no Conselho estadual de saúde (CESAU); na saúde mental; comissão interinstitucional das mulheres egressas do sistema penitenciário; retomada do Fórum Estadual dos Trabalhadores (FETSUAS) do SUAS, que estava desativado, como membro da mesa executiva e reconstrução do regimento interno; Comissão Intergestora Bipartite (CIB); Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social (FONACEAS); Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS/FECOP¹); Colegiado dos Gestores Municipais de

¹ O Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), criado através da Lei Complementar nº 37, de

Assistência Social (COEGEMAS); Superintendência do Sistema de Atendimento Socioeducativo do Estado do Ceará (SEAS), onde participou da construção do Plano Decenal para atendimento de crianças e adolescentes das Unidades Socioeducativas em meio fechado.

Importante ressaltar que, por indicação do CEAS, participamos das reuniões no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ordinárias que são trimestrais e extraordinárias, no FONACEAS participamos com amplas discussões acerca do controle social nos Estados e Municípios, suas fragilidades e propostas de resoluções.

Enquanto professora da Póter e Assessoria, realizamos leituras com diversos autores do curso de graduação e especializações em serviço social na política de assistência social e nas disciplinas de mestrado estudamos as diversas políticas públicas, transversais a política de Assistência Social, com discussões acerca do controle social, Participação, suas representações, representatividades e diversas formas de deliberações.

Vale destacarmos que também, antecedentes a estes espaços acima citados, estevemos presidente do conselho de educação por quatro anos e presidente do Conselho Comunitário do Barroso, experiências que contribuíram para ampliar nossa visão em políticas públicas, transversais à política de assistência social. Foi com esse arcabouço de experiências e participação ativa, que conseguimos aglutinar a empiria e, na academia, qualificar a teoria.

A partir da militância nestes espaços: controle social, comitês, fóruns, colegiados, conselhos. Dentre outros, resolvemos observar e buscar compreender com mais profundidade, do ponto de vista teórico e prático, o cotidiano das reuniões dos conselheiros nos conselhos gestores da política de assistência social, principalmente no CEAS. E para enriquecimento das percepções empíricas acumuladas ao longo dos anos, fazer um link com as normativas e a realidade do território, ampliando seu campo do saber.

Com esse olhar intrigante, decidimos entrar no Mestrado Profissional de Políticas Públicas (MPPP) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), o que nos deu, para além do entendimento qualificado acerca do controle social, uma visão mais ampliada das diversas políticas públicas, como: saúde; educação; direitos humanos; juventude; criança e adolescente; cultura entre outras que são transversais às políticas de assistência social.

Este curso qualificou nossa prática na medida em que nos ofertou uma maior compreensão dos fenômenos vivenciados empiricamente com as teorias estudadas nas disciplinas das demais políticas públicas, das diversas formas de controle social nos conselhos

gestores, particularmente, de assistência social e participação. O curso contribuiu qualitativamente meu campo profissional e nossa militância na política de assistência social. É fato que a política de assistência social vivencia um retrocesso com a desconstrução de normativas, comprometendo os programas, projetos e serviços de ação continuada, logo todo o sistema de proteção social. Nessa perspectiva de desmonte da política pública de assistência social, é que a participação e a militância dos Conselheiros(as), tornam-se fundamentais para a defesa do SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Sistema este, que nas décadas compreendidas entre 2002-2015, modificou vidas, com a diminuição significativa da pobreza em aproximadamente 22,5 milhões de pessoas deixando de ser pobre, a renda dos mais pobres cresceu de modo mais acelerados do que a dos mais ricos, saída do Brasil do mapa da fome e a queda da desigualdade até 2012. Essa efetivação se constituiu como mecanismo positivo de melhoria de vida da população no período de 2002 a 2015.

A partir de 2016 essas conquistas entram em declínio com perdas de garantias e cortes orçamentários nas políticas públicas, particularmente a de assistência social. E outras medidas que compromete os direitos sociais com a PEC 241, reforma do trabalho, da previdência etc.

Diante do acima citado, temos como objetivo, e trazemos como reflexão, analisar a participação da sociedade civil no controle social da política de assistência social no Estado do Ceará. Para tanto, buscar compreender como os representantes da sociedade civil, (Entidades, usuários e trabalhadores), no CEAS – CE significam e experienciam os processos de aprovações, apreciações, proposições e deliberações, quais seus discursos e práticas de participação no controle social e os diversos sentidos e formas de representações.

Quanto à metodologia, para alcançar os objetivos deste estudo sobre a participação da sociedade civil no controle social da política de Assistência Social, partimos do pressuposto segundo Minayo, (2010) que não se pode estudar o fenômeno social isolado do contexto histórico, fora da realidade, o materialismo histórico-dialético possibilita esse olhar sobre o objeto a ser pesquisado numa perspectiva da totalidade e — cercar o objeto do conhecimento por meio da compreensão de todas as mediações e correlações.

O método de abordagem dialético é a estratégia de apreensão e de compreensão da prática social empírica dos indivíduos em sociedade (nos grupos, classes e segmentos sociais) [...] (MINAYO, 2010, p. 108). Como referência, o materialismo histórico-dialético permite ultrapassar a essência do fenômeno, analisando as múltiplas determinações existentes, mediações, processos sociais e relações, dentro de um contexto histórico-social.

Outro elemento fundamental para adoção do método dialético no presente trabalho é a compreensão que o objeto de estudo em questão passa por constantes transformações, pois a realidade é dinâmica e em tempos bolsonaristas, percebe-se mais efetividade essas mudanças, através dos desmontes ora instituídos.

Isso significa que essas profundas mudanças, típicas das sociedades capitalistas, determinam a forma como os sujeitos vivem, como modifica as relações sociais e a visão de mundo dos indivíduos.

Nesse sentido, percebemos que o objeto de estudo analisado está inserido numa conjuntura permeada de elementos objetivos, subjetivos, históricos e sociais, que se apresentam de forma contraditória na sociedade contemporânea, cujo pano de fundo são as relações construídas e reconstruídas por diversos segmentos da sociedade.

Utilizamos no decorrer desse trabalho, um diálogo com a conjuntura histórica a partir da década de 1980, trazendo como categorias, Participação, Controle Social, Sociedade Civil e Democracia para melhor compreendermos os níveis de participação da Sociedade Civil (Usuários, trabalhadores e Entidades) no CEAS.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, adotamos uma pesquisa qualitativa, com aporte de dados quantitativos da base de dados do Censo SUAS 2017 através de gráficos analisados qualitativamente em anexo delineando os Conselhos com: sede específica para funcionamento, previsão orçamentária para manutenção, deliberação dos planos de Assistência Social definidos pela NOB SUAS 2012, enquanto instrumento de planejamento, percentual de conselhos que cumpriram suas atribuições de acompanhamento e fiscalização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, alternância da presidência, representantes da sociedade civil e governo, de trabalhadores e por último, representação e organização dos usuários. Também o quadro das mesas diretoras no período de 1996 a 2019, que indicam as alternâncias entre governo e sociedade civil na mesa diretora e a quem representam.

Para alcançarmos os objetivos aos quais se propõe esse trabalho dissertativo, o percurso metodológico escolhido consiste na pesquisa bibliográfica; pesquisa documental e Análise de conteúdos. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de estudos em autores que subsidiaram a construção de um referencial teórico que possibilitou ampliar a leitura da realidade para melhor compreensão da temática. Dentre os autores pesquisados, destacam-se: Gramsci ; Semeraro, Avritzer (2000, 2004, 2006, 2007, 2009, 2012, 2014), Coutinho (1989; 2008), Gohn (1987, 2001, 2006, 2008, 2011), Tatagiba (2002, 2004, 2005, 2006), Dagnino

(2004), Nogueira (2003, 2005), Pereira (2000), Raichelis (2007), Coutinho (2002), Telles (1999), Santos (2002), Pinho (2016), Semionato (2010), Bobbio (1986, 1994) entre outros.

Já a pesquisa documental inclui as seguintes legislações: Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS; Política Nacional da Assistência Social – PNAS; Norma Operacional Básica NOB/SUAS; Lei de criação do CEAS/CE e suas alterações; atas das reuniões ordinárias do período de julho de 2018 a agosto de 2019 enquanto marco temporal dessa pesquisa; regimento interno do CEAS/CE, mesas diretoras desde sua criação, Censo SUAS 2017, Acórdão 2404 de 2014-2017, Cartilha do TCU- Tribunal de contas da União, tas do CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social acerca da Paridade.

Para o estudo das atas do CEAS no período de julho de 2018 a Agosto de 2019, optamos por uma escolha metodológica e ético política, com anuência da banca, a não inserir o momento em que estivemos à frente do CEAS, na condição de conselheira presidente.

Ressaltamos que foi indicação da banca, em acordo com a orientadora e pesquisadora, que se optasse pela pesquisa de natureza documental em virtude do tempo que se somou ao processo de pandemia. Inicialmente com entrevistas, mas em seguida houve indicação da banca para trabalharmos com estudo das Atas

Nesse sentido, privilegiamos as técnicas de análise de conteúdo (BARDIN, 1979; MINAYO, 1994) na medida em que essas possibilitam uma apropriação qualitativa e sistemática do material coletado. Ademais segundo a autora, a função primordial da análise do conteúdo é o desvendar crítico, o qual versa sobre um, [...] conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdos das mensagens indicadas (quantitativas ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção (variáveis inferiores) destas mensagens (BARDIN, 2010, p. 26).

A análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum.

Essa metodologia de pesquisa faz parte de uma busca teórica e prática, com um significado especial no campo das investigações sociais. Constitui-se em bem mais do que uma simples técnica de análise dedados, representando uma abordagem metodológica com características e possibilidades próprias. Numa abordagem quantitativa, dedutiva, de

verificação de hipóteses, os objetivos são definidos de antemão de modo bastante preciso. Constituem parte essencial do planejamento inicial que precede e orienta as fases posteriores da pesquisa, especialmente a definição dos dados e os procedimentos específicos de análise. Numa abordagem qualitativa, construtiva ou heurística, esta construção, ao menos em parte, pode ocorrer ao longo do processo. Nesta abordagem, assim como as categorias poderão ir emergindo ao longo do estudo, também a orientação mais específica do trabalho, os objetivos no seu sentido mais preciso, poderão ir se delineando à medida que a investigação avança. Entretanto, de um modo geral é possível afirmar que ao concluir uma pesquisa é importante ser capaz de explicitar com clareza os objetivos do trabalho realizado. Quando se utiliza a análise de conteúdo, uma clara explicitação de objetivos ajuda a delimitar os dados efetivamente significativos para uma determinada pesquisa.

Naturalmente haveria muitas formas de categorizar possíveis objetivos de pesquisas realizadas utilizando análise de conteúdo. Entretanto, historicamente estes têm sido definidos em seis categorias, levando em consideração os aspectos intrínsecos da matéria prima desta análise, do contexto a que as pesquisas se referem e das inferências pretendidas. Esta classificação se baseia numa definição original de Laswell, em que este caracteriza a comunicação a partir de seis questões:

- 1) Quem fala?
- 2) Para dizer o que?
- 3) A quem?
- 4) De que modo?
- 5) Com que finalidade?
- 6) Com que resultados?

Utilizando esta definição, priorizamos as categorias participação social da sociedade civil usuários, trabalhadores e entidades, compreendendo as concepções de participação presentes a partir das atas analisadas, posicionamentos e questionamentos com as seguintes categorizações: Participação, pontos de pauta, falas recorrentes e divergentes com sentidos que se repetem nos discursos, faltas justificadas e não justificadas.

Para tanto, as tabelas utilizadas, com marco temporal no período de agosto de 2018 a julho de 2019, na análise de conteúdo das atas, indicam os achados não recorrentes e os recorrentes como, Faltas Justificadas e não justificadas nas reuniões do pleno, presidência ampliada, comissões temáticas e alternâncias da sociedade civil e governo, baseados nas técnicas de análise de conteúdos de Bardin.

2.2 Cena Inaugural – Vivências de participação da pesquisadora no CEAS

Como cena inaugural, resolvemos inserir na introdução uma breve síntese de reuniões nas quais a autora esteve presente na trajetória de minha participação no CEAS, por quatro anos, período compreendido entre 2014 a 2018 tanto como conselheira, representando a sociedade civil na representação de trabalhadores como quando esteve presidente, na condução da mesa diretora junto à vice-presidente, com a mesma representação.

Primeiro, devemos dizer que, no período em que esteve presidente do CEAS-CE, em consonância com a vice-presidente, instituímos uma mesa diretora democrática, abrindo a mesa para conselheiros que quisessem participar na condução de tempo de falas, processo de votações, escolhas de ordem de falas para conselheiros que se manifestaram, entre outras. O que nos incentivou a uma síntese das reuniões. Foi um longo processo de observações entre conselheiros representantes do governo e, sobretudo, da sociedade civil, motivo maior de suas inquietações. Suas falas e conduções nos processos de aprovações, proposições e deliberações daquele colegiado.

Os representantes do governo exerciam a função para qual foram convocados a votar e apoiar as propostas do governo. Vale ressaltarmos que, um conselheiro representante governamental que não corroborava com as propostas do governo, num curto espaço de tempo, era substituído com o discurso de que havia recebido tarefas que inviabilizavam sua participação e sutilmente substituído. Observamos, nesse período, que a representação da sociedade civil não é universal, guardam singularidades, depende da trajetória política e/ou indicação, razão pela qual cada mandato terá sua especificidade.

No primeiro mandato, havia um grupo representado pela sociedade civil, entre estes trabalhadores, usuários e entidades. A representação de usuários se articulou e ganhou as eleições de forma organizada. A priori, acreditamos que estavam a serviço do sistema de proteção social, na defesa dos usuários e dos menos favorecidos, esse era o discurso. No entanto, nas diversas reuniões, percebemos que o objetivo ia para, além disso, eram críticos, mas a criticidade estava permeada de interesses individuais e não pautada numa proposta coletiva.

Destacamos que a maioria do grupo fazia parte de lideranças comunitárias que buscavam nesse colegiado, legitimidade, com o intuito de ganhar confiança nas suas localidades. Outros tinham discursos inflamados, com propostas que poucos tinham conexão com a política de assistência social. Dois conselheiros desse grupo já vinham, inclusive

fazendo coleções de viagens em conferências, pois o mesmo grupo participava também como conselheiros nos conselhos locais de saúde. Tinham uma relação intrínseca com vereadores e deputados, o que se percebeu muito mais um caráter político partidário, ao invés de uma política de defesa de direitos. Confundia muitas vezes o SUS – Sistema Único de Saúde com o SUAS – Sistema único de Assistência Social, propostas que eram da pasta da saúde, debatiam e tentavam convencer a plenária de colocá-la na assistência social. Enfim; conseguiam muitas vezes que as reuniões ultrapassassem o horário previsto num debate vazio de significado para a política de assistência social, desgastando a maioria dos conselheiros com discursos e contestações políticos partidários. Foram momentos difíceis para o colegiado do CEAS, visto que, a plenária começava a contestar o grupo, que se perdiam em suas falas e discursos. Ainda no primeiro mandato, conseguiram eleger uma representante usuária para a presidência, já que o CEAS cumpre com a alternância de representações. Este passou somente um ano de mandato.

Percebemos que a mesma não se sentia à vontade, visto que não dominava teoricamente e nunca havia trabalhado na assistência. Logo não tinha a empiria, o que dificultou sua participação nas reuniões e defesas para aprovações ou não das pautas. Na verdade, quem conduzia as reuniões era a vice-presidente, que havia estado presidente na gestão anterior representando o governo e que na alternância havia mudado de posição apenas do ponto de vista normativo, pois continuava conduzindo as pautas e debates nas reuniões.

Outra luta que travavam com muita fortaleza, era no momento da escolha para delegados que iriam participar das conferências Estaduais e Nacionais. O grupo se articulava de tal forma que quem não fosse eleito para a conferência de assistência social, iria competir para a conferência de saúde e/ou direitos humanos, ou mesmo o de outra política, porém para o grupo, o importante era participar de duas ou três conferências, inclusive tinham uma lista de participação de conferências, quanto maior o número, mais orgulho.

Observamos com mais frequência a participação do grupo na conferência de 2015 em Brasília, ficaram no mesmo hotel e quartos vizinhos. Percebemos que, chegavam tarde às plenárias, participavam pouco, por que iam à câmara federal procurar seus deputados, e por último iam às compras curtirem um pouco do que não tinham em Fortaleza, como: passeios, *city tour*, e uma sessão de fotos para encaminhar à família e amigos. Percebia-se nesse momento a satisfação de apresentar para amigos e familiares que, apesar de estarem situados em comunidades, tinham sua importância na sociedade. Logo que finalizaram a gestão no CEAS com propostas de retornarem, o grupo se desfez. O jovem líder faleceu, o que

fragilizou os demais componentes, sua sucessora adoeceu, tendo que deixar inclusive o Conselho Estadual de Saúde (CESAU) e os demais percorreram outros caminhos.

Na segunda gestão, ingressaram outras representações, dois representantes de usuários eram indicados pelo grupo anterior que vinham com o mesmo intuito, pois já se conheciam do conselho local de saúde e os demais representantes da sociedade civil. Entretanto, diferente da representação anterior, a nova representação teve destaque na representação de trabalhadores e algumas entidades. Ingressaram profissionais com conhecimento e militância na política de assistência social, o que deu uma maior visibilidade e qualidade nos debates acerca da política de assistência social.

Quanto à representação de usuários, foram também indicados pelo CRAS de Fortaleza, idosos que não foram protagonizados para representar um colegiado da natureza do CEAS, logo, quase todas as reuniões percebíamos um silêncio e, muitas vezes, sonolência, mas quando eram chamados, percebíamos olhares apreensivos pela não compreensão do assunto em pauta. Muitas vezes tentavam se pronunciar, mas não conseguiam uma sequência lógica no debate e preferiam o consenso pelos votos da maioria, uma vez que tinham consciência da impossibilidade de uma negociação pelo desconhecimento, o que gerava cansaço e desmotivação.

Como na segunda gestão, houve uma sociedade civil qualificada e crítica com competência técnica e teórica, respaldo nas legislações e normatizações, o que suscitava um rico debate nos processos de aprovações e deliberações. Vale lembrar que foi a primeira e única vez, durante esses quatro anos de participação nesse colegiado, inclusive na presidência nesse período, que a autora presenciou uma proposta do governo não ser aprovada. Encaminharam vários técnicos em reuniões extraordinárias para convencimento da plenária, mas esta não se curvou perante os vários ricos discursos dos representantes governamentais e a Secretaria de Desenvolvimento Social (STDS) teve que devolver a verba para o conselho, pois a confiança nas aprovações das pautas do Estado era tão garantida que a compra já havia sido realizada antes de passar pela aprovação do Conselho. Lembrando que a compra havia sido realizada com a verba do Índice de gestão descentralizada do Sistema Único da Assistência Social (IGD SUAS) e que o conselho tem 3% desta para sua manutenção.

Por fim, percebemos, diante das diversas falas que os conselheiros da sociedade civil na primeira gestão, não sabiam claramente qual é o papel do conselho e sua função. Destacamos, ainda, que o grupo é advindo de uma estrutura política partidária dos bairros,

Castelo Encantado e Antônio Bezerra, os quais exerciam lideranças, e ambos representavam a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza.

Ainda a respeito da sociedade, parte dos representantes não percebia que para além das deliberações, cabe à própria sociedade civil a tarefa de controle da política. Alguns conselheiros apresentavam concepções contraditórias com a política de assistência social, vêem a política como um avanço e não como um direito. Diante dessas fragilidades, na representação de conselheiros, percebe-se que, o exercício do controle social fica comprometido pela preparação insuficiente dos conselheiros para exercer o papel de fiscalização e principalmente da aplicação físico financeira dos recursos, pauta que considero de extrema importância para o bom funcionamento da política de assistência social. Quanto aos conselheiros idosos, observamos que, em alguns momentos não estavam tão alheios, entretanto, se manifestavam muito timidamente através de olhares ou depois da pauta aprovada, uma crítica sem embasamento e silenciosa por não estarem seguros do entendimento e aprovação da plenária.

Vale lembrarmos que há referência apenas a percepções, assim como também não são conclusões e sim vivências, onde percebi que cada colegiado tem sua especificidade vai depender dos atores eleitos, tanto como dos representantes governamentais, como e principalmente da sociedade civil com suas significações, representações e representatividades.

2.3 Direitos Sociais – dilemas entre a política neoliberal e o projeto democrático

Tratando-se de direito social, este se constituiu em construção histórica da luta dos trabalhadores por serem reconhecidos o direito de ser protegidos das mazelas impostas pela sociedade capitalista. Historicamente, são considerados direitos de segunda geração e dirigem-se ao coletivo da sociedade e exigem do Estado uma presença ativa na prestação de serviços para sua realização. No Brasil, os primeiros direitos sociais estão vinculados ao governo Vargas (1930) e sua definição como “benesse” do Estado tem imposto muitos obstáculos a sua concretização.

É categoria essencial na definição da Assistência Social como política pública. Caudatária de um processo histórico clientelista, meritocrático, a Assistência Social deverá ser o campo privilegiado da reverberação do direito social, isso implica em reconhecer a necessidade do Estado proteger a população na perspectiva de garantir o acesso as políticas

públicas na condição de cidadão. Para isso, o conhecimento das condições de vida da população brasileira é fundamental para o desenho da proteção e para a materialização do direito social. Direito Social, deve ser definido como direito a proteção social, desmercadorizável, reconhecendo a população como sujeito histórico coletivo, cujas condições adversas de vida são o motor da prestação de serviços. Portanto, direito social não rima com seletividade, nem com contraprestação de serviços. Ao trabalhar a Assistência Social como direito social, a trajetória a ser percorrida pelo SUAS é a de construir espaços efetivos de prestação de serviços qualificados para atender as necessidades sociais da população. E para isso construir espaços de disputa na sociedade, constringendo os ditames do neoliberalismo, que impõe mérito ao direito social, descaracterizando-o ou ao estado mínimo, que retoma as pessoas ou suas famílias a tarefa da proteção social.

Nesse sentido, diante do retrocesso que vivencia a sociedade brasileira com uma profunda destituição de direitos e conquistas, negação da pauta de lutas e avanços conquistados relativos à diversidade cultural, ética e sexual, afirmação do neoconservadorismo, expressando-se em um clima político-cultural de intolerância, rechaço e desqualificação às esquerdas e principalmente do ódio aos pobres com desmonte das políticas sociais garantidoras de direitos sociais, é que se traz em concordância com a Alba Carvalho reflexões acerca dos direitos sociais e os dilemas entre a política neoliberal e o projeto democrático.

Julgamos importante trazer a Alba Carvalho, uma vez que, nas leituras de seus textos e palestras, percebemos que, antes da real deflagração do processo de desmonte das políticas públicas, a autora, em suas análises, já acenava para as possíveis formas de regulação social, ancoradas na tríade Estado, Mercado e Sociedade e destituição dos direitos sociais. Fato que hoje a sociedade brasileira vivencia o que nos estimula a uma leitura e releitura da autora. De suma importância destacar que, enquanto Doutora e pesquisadora da Universidade Federal do Ceará -UFC, realizou pesquisa no âmbito regional em 03 municípios do Estado do Ceará sobre o SUAS.

Como há uma imbricação do neoliberalismo da década de 1990, no governo Fernando Collor de Melo, com o processo democrático participatório, expressão da autora acima citada, deve-se remeter aos direitos sociais previstos na Carta Magna com Estado Democrático de Direito e Justiça Social. Tais direitos nunca se materializaram de fato desde sua instituição e hoje, é necessário defendê-los veementemente e lutar com resistência, ao menos para garantir o que já foi conquistado.

Vivemos tempos estranhos, como diz a autora de vários textos, inclusive o que ora descreve-se, *A Luta por direitos e a afirmação das políticas sociais no Brasil contemporâneo* da professora Alba Carvalho, que tem representação expressiva na Política de Assistência Social no Nordeste, principalmente Maranhão e Ceará, e que traz como desafio pensar o Brasil contemporâneo, tendo como fio condutor a questão da luta por direitos sociais e sua materialização em políticas sociais, particularmente o SUAS. Segundo Carvalho, de fato, nesses tempos contemporâneos em que as formas de dominação do capital se redefinem, gerando, como consequência, uma “coletividade de despojados” composta por aqueles para os quais foi impossibilitado o acesso aos chamados direitos constitucionalmente garantidos como: saúde, educação, alimentação, moradia, lazer, entre outros.

Se esses direitos não foram acessados por muitos brasileiros, por impedimento de barreiras arquitetônicas e/ou longitudinais, esse fenômeno se acirra no Brasil atua e se estende inclusive às pessoas e famílias vulneráveis que já haviam adquirido direitos e perdem de forma abrupta numa conjuntura de cortes que elevam a estatística de pobreza da população brasileira.

Nesse sentido, é que se necessita de políticas públicas e controle social, capazes de resistir aos desmontes instituídos com luta e resistência, numa conjuntura onde o conservadorismo ou mais precisamente, ultra neoconservadorismo, retorna com muita força diante do patrimonialismo que nunca esteve ausente da cultura brasileira, para além de um conjunto de medidas advindas de um governo militarista. Como falar de direitos sociais e Estado Democrático de Direito com Justiça Social?

3 PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL, SOCIEDADE CIVIL, DEMOCRACIA E CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICA PÚBLICAS

3.1 Participação Social: Participação Social como elemento intrínseco ao processo deliberativo nos Conselhos Gestores de Políticas Sociais, nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas

O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda (KOWARICK, 1973; SINGER e BRANDT, 1980; AVRITZER, 2000), em um dos países com o maior número de práticas participativas

Uma das categorias que materializa as diferentes concepções de sociedade civil é a participação. Intrinsecamente relacionada à primeira, a participação também é permeada pelos determinantes ídeo-sócio-políticos que a modelam e/ou a diferenciam. Portanto, esta categoria, como um fenômeno político-social, compõe processos hegemônicos e também, os contra hegemônicos.

Com este pressuposto, identificamos que, nas últimas duas décadas do século XX, houve uma “[...] afirmação categórica da ideia de participação no campo da gestão pública” (NOGUEIRA, 2005, p. 117), ocorrendo uma espécie de inversão da hipótese decisionista que predominara em momentos imediatamente anteriores, em que:

A concepção de que processos participativos não colaboravam para o crescimento econômico, pois dificultavam a tomada rápida de decisões foi sendo, pouco a pouco, substituída pelo reconhecimento de que a participação tem um valor em si, e, além disto, potencialmente ‘relevante no fornecimento de sustentabilidade às políticas públicas e ao próprio desenvolvimento. Os processos participativos converteram-se, assim, em recurso estratégico do desenvolvimento sustentável e da formulação de políticas públicas, particularmente na área social’ (NOGUEIRA, 2005, p. 118).

Nesse sentido, Tatagiba (2006) aponta que, a partir da década de 1990, há uma ressignificação da prática participativa no cenário brasileiro. Ou seja, apesar do consenso estabelecido no período em torno do ideário participacionista, o que ocorre é uma diversificação dos fundamentos normativos que historicamente legitimaram a participação. Tendo em vista que, nos anos de 1970 e 1980, a participação se dava em torno de ações contestatórias, associadas às utopias transformadoras e, na década de 1990 entra em cena um novo fundamento do ideário participacionista. Conforme argumenta a autora:

O tema da participação, no bojo da luta pela redemocratização do Estado brasileiro, traz consigo uma forte carga normativa, cujo horizonte desejável esteve historicamente associado à transformação, entendida como alteração completa ou parcial das estruturas de dominação (TATAGIBA, 2006, p. 141).

No entanto, a partir dos anos de 1990 surge a disputa por uma nova significação das experiências participativas, a qual tem como fonte de legitimidade a expectativa por uma gestão pública mais eficaz. A participação aparece então, revestida de um novo conjunto de valores, visando o aumento da eficiência e eficácia das políticas implementadas, principalmente na área social. É revestida de um caráter de “ferramenta de gestão” sintonizando a administração pública com o novo tempo da sociedade globalizada, complexa e que “[...] exige a superação das formas convencionais, burocráticas e hierárquicas de gestão” (TATAGIBA, 2006, p. 141). Soma-se à legitimidade política e de caráter moral da participação, a legitimidade macroeconômica e gerencial, ou seja, a participação passa a ser percebida como uma alternativa de gestão mais eficiente que as tradicionalmente utilizadas nas políticas públicas, como por exemplo, os modelos burocráticos e os paternalistas (TATAGIBA, 2006).

Importante destacarmos que, os estudos sobre a participação da sociedade civil nas políticas sociais avançaram muito nas últimas décadas no Brasil (DAGNINO, 2002; AVRITZER e NAVARRO, 2003; AVRITZER, 2004; 2007A; ABERS, 2000; KECK e ABERS, 2006; BAIOSCHI, 2005; FARIA, 2005; DAGNINO e TATAGIBA, 2007; WAMPLER, 2008; COELHO e CORNWALL, 2007; HOUTZAGER e LAVALLE, 2004;). Os principais elementos analíticos envolvidos nestes estudos são: uma teoria sobre a importância da participação dos atores da sociedade civil nas políticas sociais e a associação entre tal presença e elementos democratizantes destas políticas (DAGNINO, 2002; AVRITZER E NAVARRO, 2003; BAIOSCHI, 2005; FARIA, 2005) uma análise sobre os efeitos democratizantes e distributivos das instituições participativas nas políticas públicas associada à ideia da participação política da população de baixa renda enquanto facilitadora do acesso da população de baixa renda a bens públicos (MARQUETTI, 2003, MARQUETTI, CAMPOS E PIRES, 2008); uma análise sobre os elementos deliberativos contidos nestas instituições através da qual a participação é associada a mecanismos de deliberação pública no interior dos conselhos de políticas e nos orçamentos participativos (WAMPLER E AVRITZER, 2004; AVRITZER, 2007; ALMEIDA ; CUNHA, 2009); e, por fim, uma análise sobre os tipos de relação entre estado e sociedade propiciadas por estas formas de participação (DAGNINO, 2002; COELHO E CORNWALL, 2007; HOUTZAGER ; LAVALLE, 2004). Estes são os pontos nos quais a literatura avançou na caracterização das práticas participativas

no Brasil.

Quanto à cidadania, a concepção desenvolvida por Hannah Arendt há mais de 50 anos continua a se revelar como de vanguarda para as democracias contemporâneas como a do Brasil, pois tem por intento resgatar valores prioritários consagrados no pacto social fundamental celebrado entre Estados democráticos e seus cidadãos, no sentido que o poder político legítimo está consubstanciado na vontade e no agir conjunto dos cidadãos, que expressam sua liberdade de associação, opinião, debates e manifestação no espaço público, a fim de participar das decisões de Governo e fiscalizar seu exercício em prol da sociedade.

Ainda em respeito à cidadania, De Masi (2000), estudioso dedicado a pensar a sociedade atual e os rumos que ela tende a tomar considera que contra o totalitarismo de um Estado, que tudo engloba e regula com um imenso poder tutelar absoluto, surgem outras duas visões de mundo: a dos descentralizadores e a dos ecologistas e sugere:

A primeira luta, por um mundo na proporção do homem, por uma descentralização nas decisões, por uma justiça participativa, por uma organização da convivência em nível comunitário. A segunda preocupa-se com os esgotamentos de recursos, com a devastação do ambiente, com ruptura do equilíbrio global do qual depende a sobrevivência da humanidade (DE MASI, 2000, p.37).

Com essa compreensão, De Masi argumenta que tais pressupostos estão transformando as Instituições e não podem deixar de influir também na estrutura e funções do Estado. Assim, o estado contemporâneo migraria sua forma de gerenciar a coisa pública: do modelo tradicional, autoritário, para um modelo descentralizado e voltado para a justiça participativa.

Mclagan e Nel, (2000) referem-se à década de 1990 como a nova era da participação com o desafio de emocionar e envolver pessoas elevando a questão da participação ao nível da opção social e filosófica. Para esses autores.

A era da participação demanda uma mudança no que pensamos ser. Os Seres humanos não são completamente racionais: não somos unidades cujo comportamento pode ser previsto por teorias econômicas. Não somos fenômenos de causa e efeitos. A crença de que podemos construir uma mudança na organização do esforço humano, torna-se em si mesma, uma interferência na condição da participação. (MCLAGAN; NEL, 2000, p.36).

Para tanto, demandas por participação, em todas as dimensões (na família, no trabalho, no aparato institucional ou nos governos), estão se ampliaram. As pessoas, as organizações e até mesmo, os países que num passado recente permaneciam relativamente isolados agora se encontram frente a frente por meio da televisão, do telefone celular, da internet, assim, o acesso à informação elimina fronteiras e favorece a participação das

peessoas, abrindo horizontes para que cada um faça suas escolhas, conseqüentemente, uma maior independência exige uma participação ativa. Os relacionamentos globais dependem da participação efetiva o que vem contribuindo sobremaneira para a queda do autoritarismo.

Ainda acerca da política de Assistência Social, a participação popular no domínio das políticas públicas brasileiras, há desde a década de 1980, no contexto das lutas pela abertura democrática, um clima nacional favorável a participação e na mesma proporção contrária ao autoritarismo. Na Política Nacional de Assistência Social (2004), a participação popular constitui-se ao lado da descentralização, da responsabilidade do Estado e da centralidade na família, uma diretriz assumida em observância aos determinantes da LOAS (1993).

Diferente dos modelos e experiências de assistência social que antecedem a LOAS, a diretriz em torno da participação da sociedade civil, constitui-se um fator determinante para consolidação da assistência social como política pública. Destacamos que em cada esfera de governo, o Estado é o responsável por sua gestão (LOAS, art. 5º inciso III). A ideia de participação está associada ao protagonismo. Conforme Campos “participar na condição de definidor de prioridades; de elaborador de políticas; de normalizador de critérios de acesso e de fiscalizador das ações do governo nesta área” (2003, p.95). A partir dessa concepção, entende-se que o objetivo principal dessa participação não seria assumir responsabilidades do Estado, mas dar visibilidade às demandas das parcelas excluídas e incorporá-las à agenda do governo. Com esse entendimento, participar é dialogar, é dar expressão às reivindicações da sociedade civil, é investir na construção de uma sociedade democrática (CAMPOS, 2003, p.94).

No entanto, no calor das discussões acerca do processo participativo, há um corte em todo o processo de luta pela efetivação do processo democrático nos conselhos gestores de política pública que se gesta abruptamente na sociedade brasileira. Nesse sentido, foi que a partir de 2013 temos um marco histórico com o início do processo de desgaste no que se refere à participação com o início dos movimentos e manifestações, que coloca em xeque a democracia e divide opiniões que culmina com o impeachment da então presidente Dilma Roussef. Nesse sentido, Avritzer identifica um fenômeno que ganhou maior força nas manifestações de março de 2015 - que é a presença da classe média apresentando uma pauta conservadora. O autor indica que a classe média estava presente desde as manifestações de junho de 2013, mas que nesta última havia também, numa articulação de vários discursos em disputa, a presença de pautas progressistas, tais como aquelas ligadas a demandas por

mobilidade urbana e a melhoria dos serviços de saúde e educação no setor público. Já a agenda conservadora, que ganha maior força a partir de 2015, está ligada a questões relacionadas à “infraestrutura urbana vista sob a ótica das vias públicas; o baixo nível dos serviços de saúde e educação vistos sob a ótica de uma classe média recentemente expulsa dos serviços privados de saúde e educação; e principalmente a corrupção vista sob a ótica de uma agenda despolitizada que nega a relação entre corrupção e organização do sistema político e atribui a corrupção ao governo do PT.” (AVRITZER, 2016, p. 59).

Em verdade, a Participação que outrora foi a estrela da democratização, no tempo presente encontra-se ameaçada, contudo essa compreensão não invalida a discussão sobre a temática, para tanto privilegia-se dois autores referenciais no debate sobre a participação da sociedade civil em suas diversas dimensões da vida social: Tatagiba (2006) e Nogueira (2005). Uma das categorias que materializa as diferentes concepções de sociedade civil é a participação. Intrinsecamente relacionada à primeira, a participação também é permeada pelos determinantes ídeo-sócio-políticos, que a modelam e/ou a diferenciam. Portanto, esta categoria, como um fenômeno político-social, compõe processos hegemônicos e também, os contra hegemônicos. Com este pressuposto, identifica-se que nas últimas duas décadas do século XX houve uma “[...] afirmação categórica da ideia de participação no campo da gestão pública” (NOGUEIRA, 2005, p. 117), ocorrendo uma espécie de inversão da hipótese decisionista que predominara em momentos imediatamente anteriores, em que a concepção de que processos participativos não colaboravam para o crescimento econômico, pois dificultavam a tomada rápida de decisões foi sendo, pouco a pouco, substituída pelo reconhecimento de que a participação tem um valor em si, e, além disto, potencialmente ‘relevante no fornecimento de sustentabilidade às políticas públicas e ao próprio desenvolvimento. Os processos participativos converteram-se, assim, em recurso estratégico do desenvolvimento sustentável e da formulação de políticas públicas, particularmente na área social’ (NOGUEIRA, 2005, p. 118).

Nesse sentido, Tatagiba (2006) aponta que, a partir da década de 1990, há uma ressignificação da prática participativa no cenário brasileiro. Ou seja, apesar do consenso estabelecido no período em torno do ideário participacionista, o que ocorre é uma diversificação dos fundamentos normativos que historicamente legitimaram a participação. Tendo em vista que, nos anos de 1970 e 1980, a participação se dava em torno de ações contestatórias, associadas às utopias transformadoras e, na década de 1990 entra em cena um novo fundamento do ideário participacionista. Conforme argumenta a autora:

O tema da participação, no bojo da luta pela redemocratização do Estado brasileiro, traz consigo uma forte carga normativa, cujo horizonte desejável esteve historicamente associado à transformação, entendida como alteração completa ou parcial das estruturas de dominação. (TATAGIBA, 2006, p. 141).

A participação da sociedade civil adquire caráter de “parceria” com o Estado, ampliando a capacidade de intervenção do governo, potencializando os recursos existentes e criando condições de sustentabilidade de programas e projetos. Tudo isso em meio a um contexto de redução do papel do Estado e mais, a motivação de contestação que caracterizava o discurso participacionista “[...] se dissolve no discurso técnico e supostamente neutro da moderna gerência, num evidente deslocamento do tema do conflito em favor da temática da eficiência e eficácia das políticas” (TATAGIBA, 2006, p. 142). Tem-se, portanto, que a legitimação da participação se constrói sobre esses distintos fundamentos os quais não apenas convivem lado a lado, mas também estruturam a disputa de significados quanto à natureza da democracia em construção, ou seja, o confronto e oposição que caracterizavam as relações entre Estado e sociedade civil no período da resistência contra a ditadura cedem lugar para uma postura de negociação, aberta a uma atuação conjunta sob o estigma da participação da sociedade civil.

Disso depuramos que, assim com a sociedade civil tem diferentes concepções e direções, a categoria participação também, e, por consequência, possuem diferentes matizes e intenções. Nogueira (2005, p. 130) elabora um roteiro contendo quatro grandes modalidades de participação, as quais coexistem e se combinam de diferentes maneiras. “Tais modalidades expressam, também, os diferentes graus de consciência política coletiva, correspondendo, assim, à maior ou menor maturidade, homogeneidade e organicidade dos grupos sociais”. São elas:

1. **Participação Assistencialista:** de natureza filantrópica ou solidária, como, por exemplo, práticas de auxílio mútuo e de mutirão. Nas fases que precederam à afirmação dos direitos de cidadania, foi essa a modalidade dominante de participação. Ela também tende a predominar nos estágios de menor maturidade e organicidade dos grupos sociais ou de menor consciência política coletiva.
2. **Participação corporativa:** dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais. Trata-se de uma participação fechada em si, ganham apenas os que pertencem ao grupo ou à associação. Foi essa participação que esteve na origem do sindicalismo moderno. Tanto quanto a participação assistencialista, esta é uma modalidade universal de

participação. “Ambas, aliás, interpenetram-se intensamente, até mesmo porque estão articuladas de maneira estreita com problemas existenciais mediatos, práticos, concretos, quase sempre de fundo econômico” (NOGUEIRA, 2005, p. 135). O autor argumenta que essas duas modalidades de participação integram uma espécie de dimensão pré-política da agregação moderna, mas nem por isso irrelevante, negativa ou inferior, que são práticas muito mais relacionadas ao proletariado e às camadas populares que à burguesia.

3. Participação eleitoral: esta modalidade de participação insere-se no campo político propriamente dito. Não visa apenas à defesa de interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a coletividade. Aqui o cidadão está muito mais maduro, afirmando-se não apenas em relação a si próprio, mas também em relação aos outros. Tem, porém, seus limites, pois não necessariamente leva a uma reorganização do Estado ou do poder político (NOGUEIRA, 2005). Na atual organização do regime político brasileiro, organiza-se pelo voto de representantes políticos para o exercício do poder democrático.

4. Participação política: “[...] inclui, complementa e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. Não colide com elas, nem as rejeita como algo ‘menor’, muito pelo contrário”, apenas diferencia-se. Realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. “É uma prática ético-política, que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e da hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento”. É mediante a participação política que a vontade geral se objetiva, que indivíduos e grupos interferem na explicitação de suas demandas, fazendo com que o poder se democratize e seja compartilhado (NOGUEIRA, 2005, p. 133). Podemos citar como exemplos de espaços institucionalizados com fins à participação política os conselhos e as conferências de políticas públicas. Devido ao fato desta diferenciação estar presente tanto no interior do Estado quanto no interior da sociedade civil é que “[...] a questão da participação da sociedade civil é um elemento fundamental de diferenciação entre os vários projetos políticos em disputa” (TATAGIBA, 2006, p. 142), entre a hegemonia e a contra hegemonia. Por isso, este consenso (modelado pela coerção) em torno do ideário

participacionista escamoteia distintos projetos e intenções políticas, os quais são orientados por diferentes concepções acerca do que seja a sociedade civil, a participação, e também a democracia.

Todas estas categorias compõem a concepção democrático participativa, na qual os 9852 valores, interesses e projetos conflitantes devem ser levados para processos deliberativos a fim de potencializar a mútua crítica e o aprendizado reflexivo. Já para a perspectiva da democracia gerencial, há a tentativa de combinar a participação com a despolarização do debate público, por meio do monopólio das decisões nas mãos do Estado “[...] combinando, desta forma, a ampliação da participação com um estilo de gestão tecnocrático” (TATAGIBA, 2006, p. 145). Por isso é que, nos marcos da democracia gerencial, a participação perde seu potencial transformador/de luta contra hegemônica, e volta-se à execução das políticas públicas, revestida de apatia política em relação ao debate das escolhas políticas. Ou, dito de outra forma, um dos principais desafios da democracia gerencial parece ser combinar participação política com uma democracia de baixa intensidade (...) o que está em jogo não é a mudança das condições de dominação, mas a possibilidade de administrar de forma eficiente os recursos financeiros, materiais e humanos existentes.

O que buscamos, como horizonte de expectativas, não é a partilha do poder de governar, mas a dissolução desse poder na gerência eficiente (TATAGIBA, 2006, p. 145). Nesse sentido, a tendência de instrumentalização da prática participativa se dá com o fim de produzir políticas eficientes de combate à pobreza, num contexto contraditório de redução de instrumentos públicos na área social em que a participação assume um caráter instrumental, contribuindo para a manutenção da configuração histórica da sociedade brasileira. Percebemos, portanto, que o tema da participação traz em si um forte conteúdo ideológico, possibilitando diferentes concepções e manifestações na vida prática, as quais trazem consigo seus respectivos projetos societários. Embora o ideário a favor da participação se manifeste de maneira consensual, trazendo aqui o entendimento de que o consenso é estabelecido pela hegemonia (ou seja, pela capacidade de direção da classe dominante) e justamente por isso é também fruto da coerção, o debate teórico a respeito dessas categorias se faz necessário para um entendimento mais profundo desses processos participativos adensados a partir da Constituição de 1988.

No aspecto ligado à participação, é inegável o papel que esta representa, bem como é fundamental para a construção de uma agenda que faça com que as políticas públicas sejam elaboradas, levando-se em conta as demandas apresentadas pela própria sociedade. É

nesse sentido que o autor sinaliza que “a democracia brasileira é identificada no mundo inteiro como tendo forte participação de movimentos sociais o que gerou uma forma *sui generis* de participação institucionalizada” (p. 6). Há desse modo, que se valorizar os avanços nas formas de participação. O autor, contudo, aponta para a necessidade de redefinição da participação social no Brasil, o que demandará uma reforma política que amplie o papel da postura participativa no sistema político como um todo e com a expansão da participação, especialmente na área de infraestrutura associada ao combate à corrupção.

No que se refere ainda à participação, Avritzer identifica um fenômeno que ganhou maior força nas manifestações de março de 2015 - que é a presença da classe média apresentando uma pauta conservadora. O autor indica que a classe média estava presente desde as manifestações de junho de 2013, mas que nesta última havia também, numa articulação de vários discursos em disputa, a presença de pautas progressistas, tais como aquelas ligadas a demandas por mobilidade urbana e a melhoria dos serviços de saúde e educação no setor público. Já a agenda conservadora, que ganha maior força a partir de 2015, está ligada a questões relacionadas à “infraestrutura urbana vista sob a ótica das vias públicas; o baixo nível dos serviços de saúde e educação vistos sob a ótica de uma classe média recentemente expulsa dos serviços privados de saúde e educação; e principalmente a corrupção vista sob a ótica de uma agenda despolitizada que nega a relação entre corrupção e organização do sistema político e atribui a corrupção ao governo do PT.” (AVRITZER, 2016, p. 59).

3.2 Controle Social – as diferentes concepções teóricas e as diversas formas de controle

A expressão ‘controle social’ tem origem na sociologia. De forma geral é empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Assim sendo, assegura a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados. Mannheim (1971, p. 178) a define como o “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem”.

Na teoria política, o significado de ‘controle social’ é ambíguo, podendo ser concebido em sentidos diferentes a partir de concepções de Estado e de sociedade civil distintas. Tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto

para designar o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado. Nos clássicos da política, expoentes do contratualismo moderno, Hobbes, Locke e Rousseau, jusnaturalistas cujos fundamentos estão guiados pela razão abstrata – o ponto em comum é o conceito de sociedade civil como sinônimo de sociedade política contraposta ao estado de natureza, em que o Estado é a instância que preserva a organização da sociedade, a partir de um contrato social, diferem quanto à concepção de ‘contrato social’ que funda o Estado.

Hobbes atribuiu ao Estado poder absoluto de controlar os membros da sociedade, os quais lhe entregariam sua liberdade e se tornariam voluntariamente seus ‘súditos’ para acabar com a guerra de todos contra todos e para garantir a segurança e a posse da propriedade. Locke limitou o poder do Estado à garantia dos direitos naturais à vida, à liberdade e, principalmente, à propriedade. O ‘povo’ – que, para Locke, era a sociedade dos proprietários – mantém o controle sobre o poder supremo civil, que é o legislativo, no sentido de que este cumpra o dever que lhe foi confiado: a defesa e a garantia da propriedade. Em toda a obra de Rousseau – O Contrato Social – perpassa a ideia do poder pertencente ao povo e/ou sob seu controle. O autor defendeu o governo republicano com legitimidade e sob controle do povo; considerava necessária uma grande vigilância em relação ao executivo, por sua tendência a agir contra a autoridade soberana (povo, vontade geral). Nesta perspectiva, o ‘controle social’ é do povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular. Para algumas análises marxistas, “a burguesia tem no Estado, enquanto órgão de dominação de classe por excelência, o aparato privilegiado no exercício do controle social” (IAMAMOTO ; CARVALHO, 1988, p. 108).

Na economia capitalista, o Estado tem exercido o ‘controle social’ sobre o conjunto da sociedade em favor dos interesses da classe dominante para garantia do consenso em torno da aceitação da ordem do capital. Esse é realizado através da intervenção do Estado sobre os conflitos sociais imanentes da reprodução do capital, implementando políticas sociais para manter a atual ordem, difundindo a ideologia dominante e interferindo no “cotidiano da vida dos indivíduos, reforçando a internalização de normas e comportamentos legitimados socialmente” (IAMAMOTO ; CARVALHO, 1988, p. 109).

A partir do referencial teórico do marxista italiano, Gramsci, em que não existe uma oposição entre Estado e sociedade civil, mas uma relação orgânica, pois a oposição real se dá entre as classes sociais, podemos inferir que o ‘controle social’ acontece na disputa entre essas classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Somente a devida análise da

correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico, é que vai avaliar que classe obtém o ‘controle social’ sobre o conjunto da sociedade.

Assim, o ‘controle social’ é contraditório – ora é de uma classe, ora é de outra – e está balizado pela referida correlação de forças. Na perspectiva das classes subalternas, o ‘controle social’ deve se dar no sentido de estas formarem cada vez mais consensos na sociedade civil em torno do seu projeto de classe, passando do momento ‘econômico corporativo’ ao ‘ético-político’, superando a racionalidade capitalista e tornando-se protagonista da história, efetivando uma ‘reforma intelectual e moral’ vinculada às transformações econômicas. Esta classe deve ter como estratégia o controle das ações do Estado para que este incorpore seus interesses, na medida em que tem representado predominantemente os interesses da classe dominante. Desta forma, o controle social, na perspectiva das classes subalternas, visa à atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes.

Neste sentido, o ‘controle social’ envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia. A expressão ‘controle social’ tem sido alvo das discussões e práticas recentes de diversos segmentos da sociedade como sinônimo de participação social nas políticas públicas. Durante o período da ditadura militar, o ‘controle social’ da classe dominante foi exercido através do Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, por meio de decretos secretos, atos institucionais e repressão. Nesse período, a ausência de interlocução com os setores organizados da sociedade, ou mesmo a proibição da organização ou expressão dos mesmos foi a forma que a classe dominante encontrou para exercer o seu domínio promovendo o fortalecimento do capitalismo na sua forma monopolista.

Com o processo de democratização e efervescência política e o ressurgimento dos movimentos sociais contrários aos governos autoritários, criou-se um contraponto entre um Estado ditatorial e uma sociedade civil sedenta por mudanças. Este contexto caracterizou uma pseudodicotomia entre Estado e sociedade civil e uma pseudo-homogeneização desta última como se ela fosse composta unicamente por setores progressistas, ou pelas classes subalternas. A sociedade civil era tratada como a condensação dos setores progressistas contra um Estado autoritário e ditatorial, tornando-se comum falar da necessidade do controle da sociedade civil sobre o Estado (COUTINHO, 2002).

No período de democratização do País, em uma conjuntura de mobilização política principalmente na segunda metade da década de 1980, o debate sobre a participação social voltou à tona, com uma dimensão de controle de setores organizados na sociedade civil sobre o Estado. A participação social nas políticas públicas foi concebida na perspectiva do ‘controle social’ no sentido de os setores organizados da sociedade participarem desde as suas formulações – planos, programas e projetos –, acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade.

A área da saúde foi pioneira neste processo devido à efervescência política que a caracterizou desde o final da década de 1970 e à organização do Movimento da Reforma Sanitária que congregou movimentos sociais, intelectuais e partidos de esquerda na luta contra a ditadura com vistas à mudança do modelo ‘médico-assistencial privatista’ (Mendes, 1994) para um sistema nacional de saúde universal, público, participativo, descentralizado e de qualidade. A participação no Sistema Único de Saúde (SUS) na perspectiva do ‘controle social’ foi um dos eixos dos debates da VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986. Nessa conferência, a participação em saúde é definida como “o conjunto de intervenções que as diferentes forças sociais realizam para influenciar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas para o setor saúde” (MACHADO, 1987, p. 299).

O ‘controle social’ é apontado como um dos princípios alimentadores da reformulação do sistema nacional de saúde e como via imprescindível para a sua democratização. Esta participação foi institucionalizada na Lei 8.142/90, através das conferências que têm como objetivo avaliar e propor diretrizes para a política de saúde nas três esferas de governo e através dos conselhos – instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo, com composição paritária entre os representantes dos segmentos dos usuários, que congregam setores organizados, na sociedade civil e nos demais segmentos (gestores públicos, filantrópicos e privados e trabalhadores da saúde), e que objetivam o ‘controle social’.

Vários autores brasileiros vêm trabalhando a temática do ‘controle social’ no eixo das políticas sociais. Para Carvalho (1995, p. 8), “controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”. Valla (1993) inscreveu o ‘controle social’ dos serviços de saúde em um Estado democrático que vem passando por mudanças no modo de planejar e gerenciar recursos.

Na mesma direção, Barros (1998) trata o ‘controle social’ sobre a ação estatal dentro da perspectiva da democratização dos processos decisórios com vistas à construção da cidadania. Destaca que “ao longo de décadas, os governos submeteram os objetivos de sua ação aos interesses particulares de alguns grupos dominantes, sem qualquer compromisso com o interesse da coletividade” (BARROS, 1998, p. 31).

Neste sentido, é que houve a ‘privatização do Estado’. Em contraponto a esta realidade, o autor afirma que a concepção de gestão pública do SUS é essencialmente democrática, devendo ser submetida ao controle da sociedade. Cohn (2000) afirma que o termo ‘controle social’ vem sendo utilizado para designar a participação da sociedade prevista na legislação do SUS. Bravo e Souza (2002) fazem uma análise das quatro posições teóricas e políticas que têm embasado o debate sobre os conselhos de saúde e o ‘controle social’. A primeira é baseada no aparato teórico de Gramsci, a segunda na concepção de consenso de Controle Social Habermas e dos neo-habermasianos que consideram os conselhos como espaço de formação de consensos, através de pactuações. A terceira posição teórica é influenciada pela visão estruturalista althusseriana do marxismo que nega a historicidade e a dimensão objetiva do real, analisando o Estado e as instituições como aparelhos repressivos da dominação burguesa.

A quarta posição é a representada pela tendência neoconservadora da política que questiona a democracia participativa, defendendo, apenas a democracia representativa. Abreu (1999, p. 61) analisa, a partir da categoria gramsciana de Estado ampliado (relação orgânica entre sociedade política e sociedade civil), a dimensão política dos ‘conselhos de direitos’, e tem como hipótese central que, com o formato atual, “se identificam muito mais com as estratégias do controle do capital do que com a luta da classe trabalhadora, no sentido da transformação da correlação das forças, tendo em vista a sua emancipação econômica, política e social”. Correia (2002) também parte do conceito gramsciano de Estado e considera o campo das políticas sociais como contraditório, pois, através deste o Estado controla a sociedade, ao mesmo tempo em que apreende algumas de suas demandas.

O ‘controle social’ envolve a capacidade que os movimentos sociais organizados na sociedade civil têm de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população. Consequentemente, implica o ‘controle social’ sobre o fundo público (CORREIA, 2003). Observamos que os autores supracitados, apesar de utilizarem referenciais teóricos diferentes nas suas análises, têm em comum tratar o ‘controle social’ dentro da relação Estado e sociedade civil, apresentando os

conselhos ‘gestores’, ou ‘de gestão setorial’, ou ‘de direitos’, como instâncias participativas, resultado do processo de democratização do Estado brasileiro.

As três últimas autoras deixam clara a opção por uma análise desta temática a partir de uma perspectiva classista, problematizando o ‘controle social’ dentro das contradições da sociedade de classes. Além dos conselhos e conferências de saúde, a população pode recorrer a outros mecanismos de garantia dos direitos sociais, em especial o direito à saúde, por exemplo, o ministério público, a comissão de seguridade social e/ou da saúde do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e das câmaras de vereadores, a Promotoria dos Direitos do Consumidor (PROCON), os conselhos profissionais etc.

A denúncia através dos meios de comunicação – rádios, jornais, televisão e internet – também é um forte instrumento de pressão na defesa dos direitos. É ilustrativo lembrarmos que, em decorrência dos princípios da eficiência administrativa e da eficácia dos seus atos, o Estado se vê cercado de mecanismos de controle das atividades estatais, gerados pela necessidade de se resguardar a própria administração pública, bem como os direitos e garantias coletivos. Assim, foram criados dois tipos de mecanismos devidamente açambarcados pela CF/88: o Controle Interno, realizado pelos próprios órgãos do Estado, e o Controle Externo, realizado pelo Poder Legislativo que é auxiliado pelas Cortes de Contas. No que toca ao que se denominou Controle Interno, o art. 74 da CF/88 é taxativo ao dispor que os três poderes devem mantê-lo, de forma integrada, com a finalidade de: avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual e a execução dos orçamentos públicos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, sob os aspectos de eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração; exercer o controle das operações de crédito; e, apoiar o controle externo.

Quanto ao Controle Externo, mencionado no art. 71 da CF/88, firmemos que é um controle político de legalidade contábil e financeira e a ele cabe averiguar: proibidade dos atos da administração; regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos; e, fiel execução do orçamento. Mesmo que as atividades desempenhadas por esses dois mecanismos apresentem alguma similaridade, mostra-se necessário e oportuno registrar suas diferenças, uma vez que são distintos. O mecanismo de Controle Interno faz parte da Administração, subordina-se ao Administrador, tendo por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação pertinente.

Com relação ao Controle Externo, caracteriza-se por ser exercido por órgão autônomo e independente da Administração, cabendo-lhe, entre as atribuições indicadas pela CF/88, exercer fiscalização. Mediante tal função, os Tribunais de Contas devem verificar se os atos praticados pela Administração estão em conformidade com as normas vigentes, observando-se as questões contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais.

Além disso, notemos o caráter opinativo do Controle Interno, haja vista que pode ou não atender à proposta que lhe seja feita para alterar o modo ou forma de praticar determinado ato (responsabilidade e risco do Administrador). No Controle Externo, o Tribunal de Contas possui poderes para impor correções a Administração, bem como pode intervir em licitações e aplicar sanções, como multas ou, dependendo da gravidade, até a decretação de penhora de bens e inelegibilidade do responsável.

3.3 Sociedade Civil – Dilemas Conceituais

No Brasil, surgido nos anos 1970, o conceito de sociedade civil passou por mudanças significativas, tendo sido reelaborado na teoria democrática nos anos 1990. As primeiras diferenciações modernas entre a economia doméstica e a esfera privada não ocorreram no mesmo período, ou seja, o conceito não era aplicável no país até o início do século XX, onde ainda havia pouca distinção entre o público e o privado. Avritzer (2012) discorre que diferentemente do início do século anterior, o conceito surgiu ou ressurgiu no final do século XX com algumas distinções: 1-envolvido em um significado tripartite, ou seja, a sociedade civil diferenciada tanto do mercado, dos mecanismos que coordenam a ação na economia (dinheiro), como do Estado, em organizações formalmente organizadas e burocraticamente estruturadas (poder) (COHEN ; ARATO, 1992); 2-para diferenciar os processos sociais que estavam ocorrendo em algumas sociedades como, por exemplo, as latino-americanas; e 3-como diferenciação da esfera do Estado da esfera das associações voluntárias.

Nesses casos, a sociedade civil adquiriu um significado de um conceito para além dos modelos dualistas do século XIX, já que foi diferenciada do Estado, devido a sua independência da economia de mercado e porque se verificou que não é possível ao problema da solidariedade social encontrar solução satisfatória na esfera privada. O conceito surgiu apoiado em sua forma tripartite, mas com uma ressalva em relação às diferentes formas de relação entre a sociedade civil e o Estado. As práticas dos atores da sociedade civil passaram a

ser analisadas baseadas na autonomia e na interdependência entre essa relação (AVRITZER, 2012). Compreendemos sociedade civil como “a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem a margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais” (BOBBIO et al., 1998, p. 1210). Então, são organizações da sociedade que não possuem vínculos governamentais e atuam no sentido de suprir demandas da sociedade. No caso brasileiro, é possível afirmar que houve uma superação da fase de tentativa de demarcação de espaço com o Estado, passando a existir uma interação em conselhos de políticas e em projetos envolvendo a implementação de políticas públicas (AVRITZER, 2012). O termo sociedade civil, traz consigo divergência de significados, sua terminologia tem sofrido ao longo dos últimos anos, especialmente a partir da década de 1970, quando essa discussão se aprofunda no cenário nacional, ganhando visibilidade e expressão no senso comum e também na academia. Nessa disputa de significados, faz-se necessário problematizar a luz de Gramsci e diversos teóricos, os vários significados atribuídos a essa categoria.

O conceito de Sociedade civil no Brasil, data da segunda metade dos anos 70, quando se acentuam os processos de corrosão da ditadura militar, causados em grande parte pela irrupção dos novos movimentos sociais, entre os quais se destaca o novo sindicalismo do ABC. Foi nesse momento que Gramsci se transformou num dos mais importantes interlocutores do pensamento social brasileiro. No contexto da luta contra a ditadura, sociedade civil tornou-se sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial, o que era facilitado pelo fato de “civil” significar também, no Brasil, o contrário de “militar”. O termo sociedade civil, sua configuração complexa e dinâmica, é considerado como um fenômeno recente, um fato político que pode ser considerado o mais importante da história brasileira. Importante ressaltar que a visão de sociedade civil delineada por Gramsci, apresenta-se não só como uma proposta pioneira em relação à concepção política de seu tempo, mas conserva também toda a sua atualidade diante das teorias sociopolíticas contemporâneas.

Conforme argumenta Duriguetto (2007), a generalização do uso deste termo é que coloca a urgência de se conferir uma maior qualificação ao conceito, numa reflexão sobre os diferentes significados e papéis atribuídos à sociedade civil, uma vez que, projetos políticos opostos concebem e fazem uso prático de um mesmo termo, fato que Dagnino (2004) sabiamente denominou de “confluência perversa”. Na tentativa de esclarecer as diferenças conceituais e de conteúdo, diferentes e antagônicas tradições, a liberal e a marxista, que se

fazem presentes como pano de fundo quando usada a categoria sociedade civil, vários autores estabelecem nomenclaturas próprias. Categorias, para Lukács² (1979), não são apenas meros conceitos, mas expressam relações, formas de ser, determinações da existência num determinado contexto histórico e social. Nogueira (2005) bem explicita o porquê de se deixar claro qual significado está sendo atribuído no uso da expressão sociedade civil, pois, como já colocado, tratam-se de significados diferentes que expressam projetos políticos em disputa:

Fala-se em sociedade civil para pensar a oposição ao sistema capitalista e para delinear estratégias de convivência com o mercado, para propor programas democráticos radicais e para legitimar propostas de reforma gerencial no campo das políticas públicas. [...] É em seu nome que se combate a globalização neoliberal e se busca delinear uma estratégia em favor de uma outra globalização, mas é também com base nela que se faz o elogio da atual fase histórica e se minimizam os efeitos das políticas neoliberais. [...] Em suma, o apelo a esta figura conceitual serve tanto para imaginar a autonomia dos cidadãos, quanto para viabilizar programas de ajuste fiscal e desestatização, nos quais se convoca a sociedade civil para compartilhar encargos até então eminentemente estatais (NOGUEIRA, 2005, p. 216)

A partir da literatura encontrada, há na contemporaneidade, a mútua convivência entre três principais concepções sobre a categoria sociedade civil: a sociedade civil liberal-democrática, conforme Simionatto (2010) ou sociedade civil social, conforme Nogueira (2003b); a sociedade civil neoliberal (SIMIONATTO, 2010) ou sociedade civil liberal (NOGUEIRA, 2003b); e a concepção gramsciana de sociedade civil (SIMIONATTO, 2010) ou sociedade civil democrático-radical (NOGUEIRA, 2003b). Conforme Simionatto (2010), uma das principais influências dessa concepção liberal-democrática de sociedade civil é a de Habermas, a qual afasta a centralidade do caráter de classes tão marcante no marxismo e situa a sociedade civil como uma esfera autônoma em relação ao Estado e à economia. Há então, um enfraquecimento de ideais revolucionários e de perspectiva de classe em função de reformas democráticas não direcionadas necessariamente ao Estado. Logo a sociedade civil é concebida em um momento oposto ao Estado, relacionada a um movimento democratizante que recria formas igualitárias de solidariedade sem, contudo, prejudicar a autorregulação econômica. A autora interpreta que se abstrai da sociedade civil a possibilidade de “[...] disputa pelo poder, a construção de contra hegemônias e de novos Estados” (SIMIONATTO, 2010, p. 36) o que, no entanto, não esvazia dessa concepção seu caráter de resistência ao neoliberalismo, mas que, por outro lado, não considera a sociedade civil como campo de luta política, de disputa pelo poder, para além das conquistas de direitos de cidadania.

²Categorias, para Lukács (1979), não são apenas meros conceitos, mas expressam relações, formas de ser, determinações da existência num determinado contexto histórico e social.

Nesta concepção a sociedade civil (mundo da vida) é associada à noção de esfera pública, uma esfera intermediária entre o Estado e o mundo da vida: “[...] Compreendida em uma perspectiva de ampliação da esfera pública, de potencialização e expansão da democracia, pela pluralidade de movimentos auto organizados” (SIMIONATTO, 2010, p. 35). Nessa perspectiva, as ações dão-se de reformas democráticas não direcionadas exclusivamente ao Estado, mas apostando no ativismo da sociedade civil, que tem seu papel político não relacionado diretamente “[...] com o controle ou a conquista do poder, mas com a geração de influência mediante a atividade das associações democráticas” (SIMIONATTO, 2010, p. 36).

Diferenciamos da concepção neoliberal ao passo que se identifica com o fortalecimento de uma esfera pública não estatal de cidadania. “[...] Aproxima-se das formulações liberais em que a sociedade civil é situada como instância autônoma, espaço de articulação de individualidades, atravessada pela neutralidade de classe” (SIMIONATTO, 2010, p. 38).

[...] se o modelo de Estado centrado no neoliberalismo transfere para o mercado questões sociais antes assumidas pelo próprio Estado, e se a função do mercado não é a redistribuição de renda ou a prestação de serviços sociais, recai nas mãos da sociedade civil ou da esfera pública não estatal o encaminhamento de soluções para essa problemática (SIMIONATTO, 2010, p. 37).

Em síntese, esta concepção de sociedade civil liberal/democrática ou sociedade civil social aproxima-se muito do conceito de esfera pública, no entanto, Simionatto (2010) pontua a necessidade do reconhecimento da influência dessa perspectiva nos desenvolvimentos posteriores do conceito, relacionados à perspectiva neoliberal. Para Bobbio (1994) da mesma forma, a luta social acontece competitivamente e na esfera privada, sem maiores interferências públicas ou estatais. Não há ações que visem a conquista do Estado, mas ações que são contra o Estado, justamente pelo seu arcabouço teórico estruturante: a concepção liberal de Estado mínimo, ou seja, o Estado é um mal necessário, deve ser mínimo, pois quanto menor, melhor.

Nas palavras de Nogueira (2003b, p. 224), “[...], o Estado que corresponde a esta sociedade civil é um Estado mínimo: um Estado reduzido às funções de guarda da lei e da segurança, mais liberal e representativo que democrático e participativo”. Para Nogueira, a sociedade civil aparece como um espaço que, não somente está fora do Estado, mas contraposto a ele, sem, contudo, que haja contestação ao Estado, ou seja, sem a possibilidade de construção de novas hegemonias. Simionatto (2010) argumenta que a fundamentação dessa concepção de sociedade civil inicia por uma concepção minimizada do Estado, no que tange

ao enfrentamento da questão social, somado a um descrédito, veiculado pelo ideário neoliberal, das instituições estatais. Isso tudo afirma uma concepção de sociedade civil pautada na responsabilidade social dos indivíduos e uma participação nos limites da ordem burguesa, respaldada pelo discurso em prol da solidariedade.

A versão mais sofisticada dessa concepção apresenta-se no denominado “terceiro setor” – dominado pelas ONGs, mas, também integrado por organizações sem fins lucrativos (OSFL), instituições filantrópicas, empresas “cidadãs”, fundações, associações comunitárias, movimentos sociais, etc. E que também, mesmo que de forma encoberta, envolve o Estado “[...] ator destacado na promoção do ‘terceiro setor’, tanto no plano legal quanto na esfera financeira, como contrapartida à retirada paulatina da responsabilidade estatal no trato à ‘questão social’” (MONTAÑO, 2007, p. 15).

Vale destacarmos que, nesse sentido, a sociedade civil aparece então, como uma esfera contraposta ao Estado, ou ainda, como uma alternativa ao Estado e ao mercado, um “terceiro setor” que, a partir de uma redução das funções públicas na esfera social, coloca-se de forma contraposta ao Estado. No entanto, não impede que este continue sendo o regulador da ordem social e árbitro dos direitos fundamentais: à vida e à propriedade. “Em vez de campo de luta e de conflito, a sociedade civil tornou-se o reino do bem, do voluntariado e da filantropia, contraposto ao Estado considerado como o reino do mal, da ineficiência e da coerção” (COUTINHO apud DURIGUETTO, 2007 p. 12). Dagnino (2004) expõe que a relação entre o Estado e o “terceiro setor” (compreendido aqui como sinônimo de sociedade civil) é de transferência de atribuições do primeiro para o segundo. Esta relação, além de produzir poucos resultados positivos, estes são provisórios, fragmentados, pontuais e limitados em relação à diminuição de desigualdades estruturais e melhorias de vida das classes sociais atingidas pelas expressões da questão social. Pois, conforme observa a autora, muitas vezes, há um abandono dos vínculos orgânicos dessas organizações com os movimentos sociais e suas ações acabam por traduzir fundamentalmente os interesses de suas equipes diretivas, acarretando uma fragilidade na representação da sociedade civil como segmento político.

Nesta concepção, temos o trabalho voluntário, a responsabilidade social, a solidariedade, promovendo a despolitização da participação, esvaziando o significado político de participação e reduzindo à gestão das políticas públicas, na busca por legitimidade de governos, diferente da participação tida como partilha do poder entre Estado e sociedade civil. Quando o:

[...]Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado oferecido como uma instância substituta para a cidadania, há uma “[...] legitimação da concepção do Mercado como instância alternativa de cidadania, na medida em que o mercado se torna a encarnação das virtudes modernas. (DAGNINO, 2004, p. 106).

O ideário neoliberal fortalece uma concepção homogeneizante e despolitizadora das relações entre Estado e sociedade civil, em que ganha espaço ações sociais mais pontuais, não pautadas na garantia de direitos e desprovidas da possibilidade de “[...] construção de ações em favor de um novo projeto societário”. Essas organizações passam então a desempenhar o papel de executoras de políticas públicas, substituindo um espaço de função estatal. Ou seja, a sociedade civil fica

[...] reduzida ao âmbito dos interesses privados e corporativos, como uma esfera autônoma, destituída da prática política” em que não há mais a disputa pela hegemonia, pois não há o objetivo de construir um novo tipo de Estado (SIMIONATTO, 2010, p. 41 - 46).

De acordo com Simionatto (2010), a partir do século XX, e de um intenso processo do que Gramsci irá chamar de socialização da política, há uma maior incorporação dos interesses da classe trabalhadora pelo Estado, e não mais somente o atendimento às demandas da burguesia. Em um movimento dialético de conservação/superação, Gramsci elabora uma nova concepção a respeito do Estado, este agora ampliado, em que se estabelece uma nova relação entre economia e política, entre sociedade civil e sociedade política (GRAMSCI, 2000, p. 254). Nessa direção, a sociedade civil representa o conjunto de organizações privadas que elabora e/ou difunde ideologias. A relação entre sociedade civil, sociedade política e sociedade econômica não é de distinção orgânica, mas de unidade/negação dialética. Ou seja, trata-se de categorias interligadas em uma única entidade: o Estado burguês liberal moderno. Por isso o Estado que corresponde a esta sociedade civil é um Estado social radicalizado, democrático e participativo (NOGUEIRA, 2003b).

Coutinho (1996) segue o pensamento gramsciano, a sociedade civil é formada pelo conjunto de aparelhos privados de hegemonia, ou seja, os grupos e classes sociais, em seu processo de auto-organização e de defesa dos próprios interesses, criam aparelhos privados de hegemonia. Privados porque pressupõe de seus membros uma adesão voluntária, e têm um inegável papel nas relações de poder, na determinação do modo que este se constitui na esfera pública da sociedade. Para Gramsci a sociedade civil não se sustenta fora do campo do Estado, muito menos em oposição dicotômica a ele, mas se articula dialeticamente no Estado e com o Estado. Coutinho argumenta que Gramsci pensava numa sociedade civil que

se poderia chamar de sociedade civil político-estatal, a qual é o campo da contestação política, socialmente vinculado ao governo, e apresenta maior capacidade de processar, articular demandas e interferir na vida coletiva. Nessa concepção, portanto, a sociedade civil é considerada um espaço onde são elaborados e viabilizados projetos globais de sociedade, se articulam capacidades de direção ético-política, se disputa o poder e a dominação. Um espaço de invenção e organização de novos Estados e novas pessoas. Um espaço de luta, governo e contestação, no qual se formam vontades coletivas (NOGUEIRA, 2003a, p. 191).

Essa concepção considera que a sociedade civil não é um campo neutro, mas uma esfera heterogênea e de intensa correlação de forças na disputa por diferentes projetos, pois, não se restringe à luta por direitos sociais, mas, para além disso, insere-se na luta entre projetos societários. Vale lembrarmos que a sociedade civil não é um campo universal, organizada exclusivamente por valores civilizados, como uma extensão mecânica da vida democrática, mas também é perpassada por interesses que se contrapõem e que podem até se desenvolver em atitudes incivis (NOGUEIRA, 2003b).

De acordo com Duriguetto (2007), a sociedade civil gramsciana é a esfera em que as classes organizam e defendem seus interesses e disputam a hegemonia. Enquanto a sociedade política corresponde ao conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante impõe coercitivamente sua dominação. Em conjunto, essas duas esferas, sociedade civil e sociedade política, formam o Estado. Na famosa formulação de que: “Estado = sociedade política + sociedade civil (hegemonia couraçada de coerção)” (GRAMSCI, 2000, p. 254). A sociedade civil gramsciana faz parte do Estado. Sua defesa da estratégia revolucionária ocidental está concentrada na “guerra de posição”, ou seja, conquistas progressivas de espaços de direção político-ideológica e de formação de um consenso organizado e participativo no campo da sociedade civil. Tendo em vista que, a obtenção da hegemonia deve preceder a tomada do poder, por um processo progressivo de democratização, numa relação orgânica entre hegemonia e democracia. Duriguetto (2007, p. 67) esclarece que “[...] é no campo da ideologia que se opera a passagem dos interesses grupais aos universais. [...] A sociedade civil é o domínio da ideologia, é a esfera em que se desenvolve a luta pela hegemonia”. Ou seja, a sociedade civil é um momento da superestrutura, o momento da hegemonia, compreendendo, além das relações materiais, o complexo das relações ideológico culturais, participando assim, da elaboração das ideologias e das técnicas do consenso (BOBBIO, 1994). De acordo com Nogueira (2003b), esta ideia de sociedade civil ainda não é a hegemônica, ainda não tem a capacidade de direção.

A ela estão contrapostas outras duas ideias apresentadas anteriormente que se fazem hegemônicas em função do ideário neoliberal e de suas prerrogativas de enxugamento do Estado: a sociedade civil liberal ou neoliberal e a sociedade civil social ou liberal-democrática. O autor frisa que [...] em Gramsci, sociedade civil é um conceito, complexo e sofisticado, com o qual se pode entender a realidade contemporânea. Mas é também um projeto político, abrangente e igualmente sofisticado, com o qual se pode transformar a realidade (NOGUEIRA, 2003b, p. 219). Vale lembrarmos que, todas estas três ideias de sociedade civil cabem na realidade contemporânea. Na verdade, espelham esta realidade e tentam ao mesmo tempo direcioná-la: trazem consigo correspondentes projetos políticos e ideias de Estado. Em boa medida, oscilamos e vivemos prensados entre estas três ideias, sentindo os efeitos e os reflexos delas (NOGUEIRA, 2003b, p. 227).

Ressaltamos que, o uso da categoria sociedade civil não se trata apenas de um instrumento de análise, mas, sobretudo, de um instrumento de projeto sócio-político, na construção de uma contra hegemonia na disputa do poder pelas classes subalternas, visando à socialização do poder político e da riqueza socialmente produzida, ou seja, mais do que um método de estudo da realidade, trata-se de uma proposta de transformação desta (NOGUEIRA, 2003). J. Cohen e Arato apresentam a sociedade civil, ao lado do Estado e do mercado, como surgimento de um terceiro setor, um terceiro domínio dotado de autonomia e identidade própria, lugar determinante para a expansão da democracia nos sistemas liberais e poderosa força desestabilizadora nos regimes autoritários do Leste e da América Latina.

Já Habermas, apresenta a sociedade civil como lugar do surgimento da pluralidade de movimentos auto organizados que favorecem a participação e a formação de espaço público, premissas de uma “democracia radical autolimitada”, na qual as ações das instituições sistêmicas (o Estado e o mercado) seriam freadas e/ou influenciadas pela sociabilidade multidiferenciada de atividades associativas e interativas.

J. Cohen e Arato vão para além de Habermas com uma função mais ampla e ofensiva, destacam não apenas as características da pluralidade, da publicidade, da legalidade e da institucionalização, mas também a função de controle e de influência sobre os subsistemas políticos e econômicos. Para esses autores, a expansão da sociedade civil não deve ser vista como “a continuação do projeto da classe trabalhadora por outros autores”, mas como “a recuperação das revoluções democráticas que criaram as sociedades civis modernas”

Habermas, em uma das obras mais recentes, valoriza os resultados das investigações de J Cohen e A. Arato, destacando ainda mais, na esfera da sociedade civil, as

dimensões da liberdade, do debate, da comunicação, da criação de círculos e associações, cujas dinâmicas exercem muita influência na formação da opinião pública e no controle do poder. Logo, tanto em Habermas como em J. Cohen e A. Arato, a sociedade civil, portanto é pensado como campo de reequilíbrio da atual composição social e como elemento moderador dos excessos do Estado e do mercado. Contraposto a Gramsci que pensava na reinvenção de uma nova sociedade derivada do protagonismo das massas, que da posição subordinada e excluída passam a ser verdadeiros sujeitos de suas ações, a tal ponto de refundarem o Estado e a economia sobre os novos princípios da democracia substantiva.

Embora Habermas tenha revisto algumas posições desenvolvidas em “teoria da ação comunicativa”, seus discursos e de seus seguidores, esbarra em grandes dificuldades quando se trata de abordar a questão decisiva do poder, reconhece também as profundas diferenças entre o papel dos atores e dos espectadores no complexo e incontrolável mundo da comunicação e das sofisticadas produções simbólicas contemporâneas, percebem a dificuldade dos atores coletivos ao precisarem de um lento processo de auto identificação e legitimação onde acabam sobrando espaços periféricos e escassas oportunidades de influência e sobre os conteúdos e rapidez dos profissionais que manipulam os grandes centros de poder, logo contra a concentração de poder, a inércia sistêmica da política institucional e a apropriação dos meios de comunicação, tanto Habermas como J. Cohen e A. Arato sugerem os caminhos da “desobediência civil”.

Embora as reflexões desenvolvidas por Habermas e J. Cohen e A. Arato confirmam à sociedade civil uma função mais complexa, mais comunicativa e institucional, suas posições ficam aquém das fronteiras populares e democratizadoras alcançadas pela visão de Gramsci. A sociedade civil, de fato, para Gramsci, não é só o lócus da razão discursiva e o encontro de sujeitos falantes sobre regras universais, mas também o território de disputa e da definição de poder, o campo onde se lançam as premissas concretas, capilares e abrangentes de um projeto local de sociedade. Outra corrente que se dirige a sociedade civil com um discurso que visa a recuperar as relações humanas e incentiva a integração social das pessoas, distanciando-se de qualquer concepção liberal, abstrata e universalista é o comunitarismo ou “neocomunitarismo”. Apresenta-se como crítica do individualismo, da dissolução dos vínculos familiares, comunitários e nacionais, e ataca a visão contratualista e mercantilista introduzida na sociedade atual pelo projeto da modernidade.

Para os comunitaristas, o próprio indivíduo, se orienta, acima de tudo, por valores e obrigações da comunidade que lhe confere identidade e o protege. É nisso que se reconhece

como parte de um destino social e coletivo que lhe permite o desenvolvimento das suas virtualidades e a realização da felicidade. As controvérsias levantadas pelos comunitaristas, no entanto, se de um lado procuram preencher as lacunas provenientes de certa concepção fragmentária e formalista, de outro tendem a ressuscitar visões organicistas e holísticas da realidade. Idealizam modelos sociais da antiguidade e procuram reativar elementos culturais, raízes religiosas e étnicas com objetivo de resgatar virtudes republicanas e vínculos com tradições e costumes que assegurem identidades culturais, regionais e nacionais. Vale lembrarmos que as propostas dos comunitaristas não surgem apenas como mera contraposição ao liberalismo, mas derivam sua maior força da real existência de solidariedade e de relações intersubjetivas, da valorização das pessoas num mundo que favorece o anonimato e o desinteresse. Trata-se, na verdade, da busca de horizonte ético nas ações humanas e de maior vinculação a um núcleo familiar e social reivindicadas por amplos estratos da população, que se sentem ameaçados pela desintegração crescente da sociedade vivenciada.

O discurso sedutor do comunitarismo e do solidarismo, se por um lado pode ajudar a salvaguardar grupos discriminados e a fortalecer o valor da pessoa humana, a insistência nessa direção, por outro lado, pode vir a se transformar em arma poderosa nas mãos de forças conservadoras e integralistas com o intuito de retraditionalizar e homogeneizar valores e culturas, ressuscitando nacionalismos, fundamentalismos, formas arcaicas de vida e projetos de “moral e cívicas” que assegurem seus interesses econômicos e políticos. Nesse caso, não haveria apenas retrocesso à condição pré-moderna, mas se poria a perder todo o processo das conquistas democráticas e da construção hegemônica das classes subalternas que, em nome da solidariedade, do respeito às tradições, da paz e da concórdia comunitária, seriam convencidas, mais uma vez, a se conformar com o quadro da realidade existente.

Como Gramsci chegou a perceber, hoje despontam condições mais amplas para que sujeitos conscientes e ativos, promovendo o autodesenvolvimento individual e coletivo, possam articular forças em torno de um projeto democrático e popular de sociedade, educando-se para respeitar as liberdades, reconhecer as diferenças, não desprezar o dissenso, dialogar com outras culturas, valorizar as inúmeras iniciativas que conduzem à autodeterminação e frustram os monopólios da verdade, a concentração do poder e todas as tentativas de massificação.

Particularmente significativas continuam as perspectivas de Gramsci, no caso da trajetória da sociedade civil brasileira, que vem lutando para democratizar efetivamente a

sociedade, estender cidadania a todos, promover o protagonismo das massas, subordinar a economia ao desenvolvimento da população e recriar a configuração de nação cada vez mais livre no contexto mundial.

Vale dizermos que as previsões de Gramsci para o século XXI foram acertadas, uma vez que no contexto do capitalismo mundializado, a luta seria mais acirrada e decidida pelos setores da sociedade civil que tivesse alcançado maior consciência, criatividade, ousadia e articulação nacional e internacional, por isso suas análises permanecem fundamentais para quem está consciente de que as relações entre Estado, economia e sociedade civil são inseparáveis, e que também saiba que os inúmeros esforços dos setores populares estão destinados a se pulverizar se não encontrarem um sentido político baseado no consenso ativo e se não reinventarem uma concepção de Estado e de sociedade que tenha toda a população – intelectual e socialmente emancipada – como o verdadeiro sujeito de uma história capaz de conduzir até a mais elevada utopia da sociedade autorregulada.

3.4 Democracia - A Democracia em crise na primeira metade do Século XXI.

O conceito de democracia nos remete à Grécia Antiga. Em grego, “*demo*” significa povo e “*cracia*” governo. Logo, democracia é o governo do povo. A ideia de democracia surgiu entre os filósofos gregos para designar a organização política em Atenas. Embora a democracia seja concebida como um produto da cultura grega do século VI a.C. Existem muitas nuances que distinguem as suas primeiras configurações daquelas que ressurgem nas democracias modernas e, principalmente, nas contemporâneas. Desta forma, a democracia se apresenta de várias formas em diferentes lugares e em momentos diversos. Sobre o conceito de Democracia no âmbito da sociologia, o significado da palavra vem do grego “*demo*” + “*kratos*”, que significa “povo” + “governo”, ou seja, por definição este é um princípio ou sistema social e político que apóia o indivíduo enquanto pessoa humana. Assim, aspectos como posição social, etnia e ideologia não interferem no direito da pessoa de participar dos assuntos da comunidade. Logo após a luta do povo brasileiro pela queda do governo ditatorial imposto pelos militares no período compreendido entre 1964 e 1985, o Brasil se tornou uma democracia. Isto significa que os cidadãos brasileiros elegem os seus governantes e teoricamente, os direitos dos indivíduos são assegurados por leis que estabelecem que todos são iguais.

Após a “terceira onda” da expansão global da democracia ocorrida no último quarto do século XX, os diversos processos de transição democrática tiveram um comportamento não-linear em direção à sua consolidação. Em vários países da América Latina e do Leste europeu, os processos de transição e consolidação da democracia ocorreram diversamente. Tanto nos primeiros, resultantes de um processo de esgotamento das ditaduras militares que se instauraram nos anos 1960 e 1970, quanto nos últimos, oriundos da ruptura comunista iniciada nos anos 1980. Huntington (1991) denominou esse movimento em direção à democracia de “terceira onda de democratização em nível mundial”. A cada uma das “ondas de democratização”, seguiu-se um movimento em sentido oposto denominado por ele de uma “onda contrária à democracia”, que denotou um esgotamento da mesma, caracterizado, principalmente pela ausência de liberdade política e pela violação dos direitos humanos.

Semelhante, Dahl (2001) afirma que o mundo assistiu na última metade do século passado a mudanças políticas extraordinárias. As tendências antidemocráticas surgidas no início do século foram suprimidas de tal forma, que no seu final, as alternativas à democracia praticamente desapareceram. Não obstante, ele nota que as ideias e os movimentos antidemocráticos permanecem existindo, tanto na perspectiva do fanatismo nacionalista, quanto na do fundamentalismo religioso. E mesmo, considerando o alargamento da democracia, que na sua totalidade contempla menos da metade da humanidade, é preciso ainda observarmos os diferentes graus de democracia constitutivos de cada uma delas.

É com o entendimento de que a democracia se apresenta de várias formas em diferentes lugares e em momentos diversos, que pretendo abordar em primeiro lugar, a teoria democrática a partir das concepções de Schumpeter, Dahl, Huntington e Pzeworski. Estas se caracterizam por estabelecerem uma definição de democracia que a grande maioria dos autores chama de “mínima”.

Mainwaring *et al* (2001) fazem uma vigorosa crítica à noção de democracia como um método eleitoral denominando-a de submínima e reivindicando a designação de mínima para as suas concepções. Assim, assume-se aqui esta definição de democracia procedural mínima, reservando a denominação “submínima” para a concepção de Schumpeter e dos seus seguidores. Vale destacar que é importante, porém, antes de iniciar o tratamento da questão central, mencionar o fato de que relevantes teorias, surgidas no final do século XIX e início do século XX que questionam a possibilidade da democracia compartilham e disputam com as teorias democráticas, o cenário da reflexão política daquele período. Uma delas é a teoria das elites, que tem em Mosca, Pareto e Michels os seus mais eminentes representantes. A ideia

fundamental de Mosca é que em todos os tempos e em todas as sociedades um pequeno número de homens monopolizou o poder sobre a grande maioria dos indivíduos que se encontra destituído do mesmo. Pareto, por sua vez, dedica-se a estudar as elites, principalmente, a política e a econômica, e ver como no seu processo de interação elas decaem e se sucedem uma as outras. Finalmente, Michels afirma a impossibilidade da democracia tendo em vista que ela própria se configura no seu funcionamento efetivo como um sistema de partidos. Assim, a organização da democracia em partidos em disputas partidárias tende a se tornar tal regime numa oligarquia.

Já para Sartori (1994), estas três perspectivas irão estabelecer respectivamente a lei da “classe política”, a lei da “circulação das elites” e o que Michels denomina de “a lei de ferro das oligarquias”. A primeira afirma que toda a sociedade é controlada por uma classe dirigente; a segunda assevera que há uma livre circulação das elites; e a terceira declara que a democracia moderna é na verdade uma organização oligárquica assentada nos partidos políticos.

Esta breve menção acima citada tem como objetivo compreender que a discussão acerca da democracia, traz diferentes concepções teóricas que ao longo dos anos, tenta se aprimorar na tentativa de se chegar a um consenso. Uma segunda discussão é sobre as concepções democráticas. O ponto de partida da concepção submínima é a definição schumpetereana de democracia: “O método democrático é um sistema institucional, para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER 1961, p.328).

Assim, a democracia é definida como um método de escolha dos governantes. Mais que isso, a existência de eleições define os regimes políticos: se há eleições periódicas e razoavelmente livres e justas, temos uma democracia. Se não há, tem-se um regime não democrático. Desta forma, o papel desempenhado tradicionalmente pelo povo na teoria clássica da democracia passa a ser secundário nesta nova concepção. É o próprio Schumpeter (1961, p.346) que afirma: “Em primeiro lugar, de acordo com o ponto-de-vista que adotamos a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão”. Assim, para Schumpeter, a democracia é um método de escolha daqueles que irão governar, no qual políticos profissionais disputam em um processo de livre concorrência os votos do eleitorado.

Para ele a democracia é o governo dos políticos. Vista desta forma, esta concepção passou a denominar-se teoria competitiva da democracia.

Em seguida surge a teoria da democracia de Dahl (1971). Inicialmente, ele faz uma distinção entre democracia e poliarquia. Com o primeiro termo ele faz referência à democracia ideal, alude com o segundo. Assim, a poliarquia se configura como uma democracia real, em larga escala e que apresenta duas dimensões: a participação e a contestação. Nas palavras do próprio Dahl (1971, p.8) “[...] Poliarquias são regimes substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, são regimes altamente inclusivos e extensivamente abertos à contestação pública”. Importa realçar que a questão aqui não é meramente semântica nem tampouco de diferenciação dos planos, ontológico e de ontológico da democracia. Assim, podemos dizer que a cidadania inclusiva é um dos seus traços essenciais. Quais as instituições constitutivas de uma poliarquia? Para Dahl (1971) seis instituições são fundamentais para a existência de uma democracia em grande escala. São elas: a) funcionários eleitos; b) eleições livres, justas e frequentes; c) liberdade de expressão; d) fontes de informação diversificada; e) autonomia para as organizações; e f) cidadania inclusiva. Assim, a definição de democracia de Dahl (1971) como poliarquia segue a fórmula de Schumpeter, isto é, mantém-se no âmbito de uma definição procedural submínima.

Nas democracias não consolidadas, principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, há uma forte tradição de intervenção militar na política. A América Latina ilustra bem esta problemática. Nela há uma vigorosa cultura pretoriana, antidemocrática e antirrepublicana que coloca em risco as instituições políticas da democracia e estimula instituições políticas autoritárias. É preciso enfim que o poder político detenha plenamente a sua soberania. Seguindo a tradição schumpetereana, Huntington irá consolidar a perspectiva procedural submínima da democracia. Na sua obra seminal, *A terceira onda* (1991), ele define a democracia como um sistema político no qual “[...] os governantes são selecionados por eleições justas, honestas e periódicas nas quais os candidatos competem livremente pelos votos e no qual virtualmente toda a população de adulto tem direito ao voto” (HUNTINGTON, 1991, p.7).

Igualmente ele irá criticar aqueles que propõem uma concepção normativa de democracia: “Para eles, a ‘verdadeira democracia’ significa *liberdade, igualdade e fraternidade*, nela os cidadãos possuem efetivo controle sobre a política, os governos são responsáveis, honestos e francos na política, as deliberações são racionais e fundadas em

informações, há igualdade na participação e no poder, e várias outras virtudes cívicas” (grifo do autor, HUNTINGTON, 1991, p.9).

Diversamente, irá afirmar que a essência da democracia reside na existência de eleições periódicas, livres e justas. Pode ocorrer de governos eleitos democraticamente serem ineficientes, irresponsáveis e corruptos e, portanto, indesejáveis. No entanto, não se pode negar o caráter democrático do mesmo. Em suma, apesar de expandir a definição de democracia para além das eleições, Huntington se mantém dentro de uma concepção procedural submínima da democracia.

Vale ressaltarmos três pensadores que assumem uma definição procedural submínima, mas expandem um pouco esta definição apontando para outras dimensões também necessárias para a própria efetividade da poliarquia.

O primeiro deles é Bobbio. Na sua concepção, a democracia deve ser vista como “[...] um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (grifo do autor, BOBBIO, 1986:18). Um desses procedimentos fundamentais é que as decisões devem ser tomadas a partir da “regra da maioria”. Assim como Dahl ele leva em consideração a cidadania inclusiva na medida em que apontará as sociedades que contemplam o sufrágio universal como mais democráticas que aquelas que contemplam apenas o sufrágio censitário.

No entanto, para Bobbio, além de regras de procedimentos e da cidadania inclusiva é necessário levar em consideração uma terceira condição indispensável à democracia: a de que os que são chamados a decidir ou a eleger os que vão decidir possam efetivamente ter poder de escolha. Assim, afirma Bobbio (1986, p.20):

Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. – os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas também o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos ‘invioláveis’ do indivíduo.

Portanto, Bobbio reconhece que para a realização de uma democracia concebida como um conjunto de procedimentos e uma cidadania inclusiva são necessários garantir aos que elegem determinados direitos, principalmente àqueles relacionados à primeira geração, quais sejam, os direitos civis e políticos. Em suma, o Estado de direito é pré-condição para o Estado democrático. O segundo é O’Donnell, a princípio ele assevera que se as definições de democracia se limitassem por um lado, a subminimalista e, por outro, àquelas que tendem

acrescer determinados atributos, a exemplo de um grau significativo de igualdade e justiça social, ele preferia a primeira, pois a tendência de condenar qualquer democracia por um grau maior ou menor de determinados atributos, favorece as concepções autoritárias.

Assim, num primeiro momento, ele tende a definir a democracia nos termos da poliarquiadahlsiana. No entanto, reconhece a necessidade de um Estado de direito para preservação da própria democracia, pois, em primeiro lugar, ele preserva as liberdades e garantias políticas da poliarquia; em segundo lugar, assegura os direitos civis da população; e, em terceiro lugar, estabelece uma rede de *accountability* “[...] que impõe que todos os agentes privados, inclusive os funcionários dos escalões mais altos do regime, estão sujeitos a controles apropriados, legalmente estabelecidos, da ilegalidade de seus atos” (O’DONNELL 2000, p. 352-353). Um Estado que contemple estas dimensões é denominado por ele de Estado Legal democrático ou de Estado de Direito democrático.

Por fim, para ele é importante que as poliarquias tenham os seus processos eleitorais institucionalizados e isto requer além da garantia das liberdades civis e políticas, de uma rede de *accountability*, como dito anteriormente. Assim, indivíduos devem ser capazes de exercer os seus direitos de cidadãos não apenas nos processos eleitorais, mas também em obter o acesso justo às agências públicas e cortes as quais são frequentemente negadas nas poliarquias que prescindem de institucionalização. O terceiro e último é Diamond, que compreende a definição procedural mínima de democracia como sendo uma “democracia eleitoral”. A ela contrapõe a “democracia liberal” que além do aspecto poliárquico contempla outras dimensões. Assim, além de eleições periódicas, livres e justas é preciso que uma democracia contemple os seguintes aspectos: a) a ausência de reserva de domínio de poder, direta ou indiretamente, de qualquer ator não eleito; b) um sistema de *accountability* horizontal, que assegurará a observância da constituição, da legalidade e do próprio processo deliberativo, ao lado de um sistema de *accountability* vertical, representado, principalmente, pelo processo eleitoral. É preciso, portanto, que o Estado estabeleça mecanismos de controle capazes de propiciar transparência no trato da coisa pública; e c) pluralismo de associações políticas e civis bem como liberdade para os indivíduos e grupos, de forma que os seus interesses possam ser expressos através de processos contínuos de articulação e representação para além do período eleitoral. Ainda, segundo Diamond (1999, p.11)

Liberdade e pluralismo, por sua vez, só podem ser assegurados através de um ‘Estado de direito’ no qual as regras legais são aplicadas razoável, consistente e previsivelmente em casos equivalentes, independentemente da classe social, status ou poder daqueles que estão sujeitos às leis. Sob um verdadeiro Estado de direito,

todos os cidadãos têm isonomia política e jurídica e o Estado e os seus agentes estão subordinados às leis.

Neste ponto, Diamond, assim como Bobbio e O'Donnell, considera o Estado de direito essencial para a configuração de um regime democrático que ultrapasse a mera democracia eleitoral ou poliárquica e estabeleça uma democracia liberal ou um Estado democrático de direito. Esta concepção está mais próxima de uma concepção procedural mínima de democracia. Enfim, as teorias procedurais submínima e mínima de democracia, são consideradas importantes correntes da teoria democrática contemporânea. A primeira é o ponto de partida do pensamento democrático do século XX. É uma contraposição à teoria das elites proposta por Mosca, Pareto e Michels. É a concepção da democracia como método de escolha dos governantes.

A primeira é o ponto de partida do pensamento democrático do século XX. É uma contraposição à teoria das elites proposta por Mosca, Pareto e Michels. É a concepção da democracia como método de escolha dos governantes. Evidentemente, Schumpeter e seus seguidores deixaram de considerar outros aspectos de igual importância à forma de escolha dos governantes através de eleições periódicas, livres e justas. Entretanto, este primeiro passo foi de profunda importância para que se pudesse estabelecer um critério de definição empírica daquilo que concebemos como uma democracia. Assim, ao estabelecer as eleições como o traço distintivo entre os regimes democráticos e aqueles não democráticos, os autores deram início à possibilidade de uma definição efetiva e realizável de democracia. Observamos, contudo, que apesar de elaborar uma definição que contempla aspectos importantes para classificar um regime como democrático, os autores permanecem em certa medida privilegiando as propriedades de uma definição submínima de democracia.

Finalmente, ao classificarem o regime brasileiro entre os anos de 1946 e 1963, além de desprezarem as duas últimas dimensões, os autores chegam a afirmar que o Brasil poderia ser classificado tanto como uma democracia quanto como uma semidemocracia, não obstante, tenham optado pela primeira classificação. Consideram também o período da Nova República como democrático. Propõe-se que nos períodos em questão, pela manutenção de uma democracia meramente eleitoral, com vigorosas violações de direitos humanos e ausência de controle civil sobre os militares, o regime político brasileiro seja classificado como semidemocrático. Para além dos autores já citados, somos concordes com as considerações acerca da democracia brasileira, a partir de 2015, nos estudos de Leonardo Avritzer em impasses da Democracia no Brasil.

O tema da democracia no Brasil é hoje um dos mais incandescentes da vida nacional. Se há bem pouco tempo atrás era comum dizer que brasileiro não gostava de política, essa máxima já não corresponde mais a realidade atual, pois desde as manifestações de junho de 2013, têm ocorrido acalorados debates em torno dessa questão em diferentes espaços públicos e privados no Brasil e, executando-se as manifestações de ódio e intolerância. Para o autor, o Brasil nos anos anteriores a 2013, encontrava-se no rol das nações com democracias fortes e consolidadas. Tomou a perspectiva histórica como exemplo para demonstrar que tínhamos uma democracia mais forte do que no período de 1946-1964, já que desde 1985, não houve qualquer tentativa de intervenção militar na política, tal como ocorreu em 1954, 1956 e 1961.

Ao mesmo tempo, tomou como medida o número de transferências de poder com a posse da presidenta Dilma Rousseff para um segundo mandato. Conclui o autor, que nesse mesmo período houve mais transmissões democráticas do poder no período 1985-2015 do que em qualquer outro. Quando adotou a perspectiva comparada, percebeu que a democracia brasileira passou por menos percalços do que as dos Países vizinhos, em especial as da Argentina e do Chile. No caso Argentino, diversos presidentes não conseguiram completar seu mandato, como Raúl Alfonsín e Fernando de la Rúa. Já no Chile, a Constituição Pinochista continua em vigor e ainda impõe um regime de eleição que impede sua mudança constitucional.

Quando passa da ótica procedimental para a perspectiva de resultados, percebeu que a democracia brasileira gerou nos últimos trinta anos importantes efeitos. Um dos efeitos importantes, diz respeito à condição social da população, onde o Brasil foi um dos Países que mais evoluíram no mundo. A pobreza diminuiu significativamente, com aproximadamente 22,5 milhões de pessoas deixando de ser pobres no País entre 2002 e 2012. Mesmo a desigualdade caiu muito, com a renda dos mais pobres crescendo, até 2012, de modo mais acelerado que a renda dos ricos.

O Brasil aparece mais bem situado em rankings sobre a democracia do que em outros. Tomando como base o ranking da revista inglesa *The Economist* em relação à democracia, o Brasil situa-se na trigésima posição, ao passo que em outros rankings, como o do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou da corrupção, ocupa lugares inferiores.

Em dezembro de 2014, o jornal *Folha de São Paulo* publicou pesquisa com dados de apoio à democracia que alcançaram a marca de 69%, logo podemos afirmar que não só a democracia brasileira era exitosa, como também aprovada pela maioria dos brasileiros.

Em sua obra, o autor traz indicadores positivos acerca da qualidade da democracia brasileira – tanto na sua dimensão procedimental como na sua dimensão material, mas também anuncia o incômodo que há em relação à fragilidade da mesma, sugere que esse incômodo está relacionado com um conjunto de desafios institucionais, a saber: aos limites do presidencialismo de coalizão (1) – ou a uma crise de legitimidade do modo como se realizam as alianças políticas que dão sustentação aos governos, pelo menos, desde 1994; ao modelo de participação (2); das estratégias de combate à corrupção (3); às políticas distributivas (4), que provocam uma crise relacionada ao reordenamento social, impactando a tradicional classe média do Brasil entendida como um determinado grupo que historicamente usufruiu de suas posições de poder, de relações sociais subalternizantes e que se apropriou de formas ilegais e ilegítimas para a institucionalização dos seus privilégios (HOLSTON, 2013). Ainda indica que a “nova direita” no Brasil, que surge “nesta última década, tem outro perfil que mistura elementos clássicos com elementos contemporâneos”. “Ela se pauta por uma forte defesa da agenda econômica liberal e da propriedade privada e por um foco na questão da corrupção.

No que se refere ao presidencialismo de coalizão, este é um conceito criado por Sérgio Abranches e refere-se a uma configuração institucional em que o presidente necessita criar alianças com o parlamento para garantir a governabilidade. Este arranjo tem se configurado como uma das principais características do sistema político brasileiro desde 1994. O presidente deve ser capaz de mobilizar maioria no Congresso para garantir o sucesso na implementação da sua agenda de governo. O presidencialismo de coalizão visa, portanto, equacionar a tensão existente entre a presidência e outras instituições políticas imprescindíveis para o sucesso da governabilidade (AVRITZER, 2015; BORGES, 2013; POWER, 2011; SAMUEL, 2009, INÁCIO, 2006; AMORIM NETO, 2000; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998; ABRANCHES, 1988).

Enquanto uma peça chave do sistema político brasileiro, o Presidencialismo de Coalizão foi uma estrutura institucional de sucesso nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva. Todavia, esta organização institucional tem dado sinais de desgaste no atual cenário político do Brasil, não demonstrando os mesmos efeitos no governo de Dilma, pois os custos políticos foram altos para a governabilidade. Avritzer, em seu livro, cita três limites colocados por este arranjo institucional:

O primeiro limite se refere aos custos crescentes da fragmentação partidária; o segundo é a desorganização administrativa gerada pela distribuição de cargos no governo e o terceiro a propensão à corrupção gerada pela distribuição destes cargos. (AVRITZER, 2016, p. 4).

O autor aponta para uma crise de representação e seu consequente esgotamento, que está associado a diferentes elementos ligados às dificuldades e estratégias do executivo central – mais especificamente do segundo governo Dilma -de implementar seu projeto de governo. Articulados a tais fatores, temos ainda o distanciamento da agenda do governo em relação à do Congresso Federal, além da proliferação dos casos de corrupção e da manipulação e controle da opinião pública, por parte de grupos econômicos ligados aos artefatos de comunicação midiática. No aspecto ligado a participação, é inegável o papel que esta representa, bem como é fundamental para a construção de uma agenda que faça com que as políticas públicas sejam elaboradas, levando-se em contas as demandas apresentadas pela própria sociedade. É nesse sentido que o autor sinaliza que a “democracia brasileira é identificada no mundo inteiro, tendo como forte participação de movimentos sociais, o que gerou uma forma sui generis de participação institucionalizada” (AVRITZER, 2016, p.6).

Há desse modo, que se valorizar os avanços nas formas de participação. O autor, contudo, aponta para a necessidade de redefinição da participação social no Brasil, o que demandará uma reforma política que amplie o papel da postura participativa no sistema político como um todo e com a expansão da participação, especialmente na área de infraestrutura associada ao combate à corrupção. No que se refere ainda à participação, Avritzer identifica um fenômeno que ganhou maior força nas manifestações de março de 2015 - que é a presença da classe média apresentando uma pauta conservadora. O autor indica que a classe média estava presente desde as manifestações de junho de 2013, mas que nesta última havia também, em uma articulação de vários discursos em disputa, a presença de pautas progressistas, tais como aquelas ligadas a demandas por mobilidade urbana e a melhoria dos serviços de saúde e educação no setor público. Já a agenda conservadora, que ganha maior força a partir de 2015, está ligada a questões relacionadas à “infraestrutura” urbana vista sob a ótica das vias públicas; o baixo nível dos serviços de saúde e educação vistos sob a ótica de uma classe média recentemente expulsa dos serviços privados de saúde e educação; e principalmente a corrupção vista sob a ótica de uma agenda despolitizada que nega a relação entre corrupção e organização do sistema político e atribui a corrupção ao governo do P.T.” (AVRITZER, 2016, p. 59).

O tema da corrupção é complexo, por isso, é interessante ressaltar que Avritzer indica uma mudança na opinião dos brasileiros em relação à corrupção, apontando que na década de 1960 ainda era possível ganhar eleições no Brasil com o slogan “rouba, mas faz”, isto é, havia certa acomodação com a ideia de que a corrupção era uma consolidada

instituição no Brasil, o que provocava um sentimento generalizado de impunidade. A Constituição de 1988 e alguns outros formatos institucionais passaram a criar uma percepção de que a corrupção não é parte do sistema político e que deveria ser combatida. Dentre os diversos aspectos que se associam a essa recorrente prática no Brasil, está a forma de organização e financiamento do sistema político. O financiamento da campanha do Brasil é fundamentalmente privado.

Porém, podemos indicar que houve um avanço nessa área a partir de um aumento das operações de combate a corrupção, pela polícia federal, pelo Ministério Público e pela Controladoria Geral da União (CGU), o que aprimorou a capacidade do Estado brasileiro para a multiplicação dos mecanismos de combate a esse fenômeno. Há, entretanto, um paradoxo no que se refere a essa questão, pois o aumento do combate à corrupção amplia a percepção sobre a incidência da própria corrupção, deslegitimando o sistema político. E nesse cenário entram as fortes campanhas de mídia que pautam a internet, a opinião pública e a visão desta em relação ao sistema político (p. 70), de modo a associar interessada e seletivamente os escândalos de corrupção ao Partido dos Trabalhadores (PT). Dessa forma, essa associação ganha força, ao mesmo tempo em que reforça a ideia de que a corrupção está ligada a esse partido, deixando de fazer uma análise mais complexa - que por sua vez deve estar ligada à relação entre a corrupção e a organização do sistema político no Brasil.

Finalmente, no que se refere ao aspecto das políticas distributivas, estas provocam uma crise relacionada ao reordenamento social que impacta a tradicional classe média brasileira. O autor, nesse sentido, perpassa todo um histórico da formação de setores desse grupo. De todos os elementos apresentados por Avritzer, a menção à atipicidade característica dessa classe média, se comparada à européia e americana, parece ser central na compreensão do comportamento da mesma quando se considera a ampliação do contingente de pessoas que ascendem a uma nova classe média. O autor então argumenta que o (...) motivo desta atipicidade reside no fato da classe média brasileira usufruir de dois elementos de natureza contraditória: de um lado, ela usufrui menos intensamente dos bens de consumo duráveis e não duráveis, carros, eletrodomésticos e outros produtos eletrônicos que constituem parte integrante do padrão de consumo de qualquer classe média nos países desenvolvidos. De outro lado, nós temos uma classe média que, até pouco tempo atrás, ainda usufruía de uma abundância de mão de obra barata gerada pelo nosso processo de colonização e por uma urbanização atípica. (AVRITZER, 2016, p. 75).

Essa tradicional classe média sentiu os impactos da queda da pobreza, que retirou mais de 20 milhões de pessoas desta condição entre 2003-2012. A queda da pobreza é proveniente tanto dos efeitos positivos advindos do principal programa de transferência de renda, o Programa Bolsa Família (PBF) que abrange quase 40 milhões de pessoas, quanto dos aumentos reais do salário mínimo, que desencadearam uma mobilidade social bastante intensa.

Não há, portanto, apenas uma redução das desigualdades, mas uma alteração em um padrão secular de integração e de exclusão de grande parte da população pelo mercado. A nova classe média, articulada com a classe média tradicional, alcança aproximadamente 50% da população brasileira. Foi possível identificar, contudo, uma crescente insatisfação da classe média tradicional - fortemente acostumada a privilégios - com o delineamento de um projeto emancipatório com políticas de inclusão pela via dos direitos. Tal insatisfação tornou-se crescente no pós-manifestações de março de 2015 em que pudemos evidenciar um endereçamento de todo esse complexo de insatisfação e revolta à figura da Presidente Dilma Rousseff tanto na dimensão temporal presente, isto é, contra a posição de chefe de Estado brasileira, como na materialização de um ódio histórico e agora articulado ao projeto político do Partido dos Trabalhadores.

A frágil insistência no afastamento incondicional da presidenta, entendendo tal procedimento como a melhor alternativa para a resolução da complexa malha de instabilidades enfrentadas no Brasil, sobretudo as econômicas.

Avritzer aponta um prognóstico que perpassa, sistematicamente, pelo aprofundamento de uma política de tolerância zero à corrupção (1); por incentivos à reorganização de uma oposição democrática, comprometida com a defesa da governabilidade e da tolerância política (2); por uma reforma política, que tem no seu centro o financiamento exclusivamente público de campanha e a redução da fragmentação partidária, com vistas à formação menos custosa de coalizões majoritárias como base do governo, pela reorganização e aprofundamento da participação social, com sua expansão para área de infraestrutura. Os impasses nomeados pelo autor tornaram-se uma crise com diversos desdobramentos. As crises, na concepção de Hannah Arendt (1992), podem ser momentos propícios. A autora afirma:

É a oportunidade, proporcionada pelo próprio fato da crise – que dilacera fachadas e oblitera preconceitos -, de explorar e investigar a essência da questão em tudo aquilo que foi posto a nu, e a essência da educação é a natalidade, o fato de que seres nascem para o mundo. [...] Uma crise só se torna um desastre quando respondemos a ela com juízos pré-formados, isto é, com preconceitos. Uma atitude dessas não

apenas aguça a crise como nos priva da experiência da realidade e da oportunidade por ela proporcionada à reflexão. (ARENDDT, 1992, p. 223).

Assim, a crise política no Brasil, na avaliação do autor em 2016, deveria ser corajosamente enfrentada como uma oportunidade de aprofundamento democrático. Mas os desafios eram muitos: como lidar com um judiciário com exacerbado poder manifesto, por exemplo, nas gravações da Presidente Dilma Rousseff? Como analisar os retrocessos, em termos de pautas plurais, manifestas pelas escolhas ministeriais do Presidente interino Michel Temer que excluiu negros e mulheres de suas escolhas iniciais? Para o autor os fatos apontados mostram que enfrentamos uma grave crise de nosso sistema político que pode revelar novos caminhos para a democracia. Infelizmente em 2019, a crise política toma proporções inimagináveis tanto por grande parte da sociedade que se apresenta inerte diante o agravamento de uma crise econômica, política, moral e acima de tudo ética, quanto pelos cientistas políticos e estudiosos da democracia.

Em julho de 2019, a autora esteve no seminário com a temática “ A Crise da Democracia e o Avanço do Populismo de Direita”, ministrado pelo Prof. Dr. Federico Finchelstein e Prof. Dr. Leonardo Avritzer. Para Avritzer, o Brasil encontra-se dividido com ângulos mais polarizados, principalmente nas regiões Sul e Sudeste e uma grande bancada evangélica com enfraquecimento do judiciário sem precedentes, onde grande parte dos brasileiros cultua um juiz desmascarado pelo Intercept. O site vem revelando uma série de conversas privadas onde o Juiz Sérgio Moro e o Procurador Delton Dallagnol combinam estratégias de investigação e de comunicação com a imprensa no âmbito da operação Lava Jato, hoje conhecida como” Vaza Jato”. Quanto às perspectivas da Democracia, Avritzer em sua análise alerta para as diversas crises do processo democrático ao longo dos séculos, onde cada momento a sociedade consegue instituir direitos, pois para o autor os direitos avançam e retrocedem. No Século XVIII aconteceu a instituição dos direitos civis, no Século XIX os direitos políticos e no Século XIX os direitos sociais. Entretanto no século XXI, ainda não se tem nenhuma previsão de avanços de nenhum direito, o que se percebe é uma trajetória comum de redução desses direitos sociais historicamente conquistados.

Essa crise é diferente da crise da democracia na América Latina nos anos 60 e 70. Em sua análise, não considera golpe e sim um processo de degradação institucional progressivo que iniciou em 2019. São os próprios presidentes que lançam a suspeita sobre a institucionalidade democrática, os líderes operam no campo da desconfiança, estabelecem oposições entre democracia e direitos, tencionam, geram clima de desconfiança que atraem os cidadãos da democracia contemporânea.

Avritzer coloca como características da nova crise, a degradação das instituições democráticas. A nova democracia, para o cientista político, tem quatro formas de degradação. A primeira é a rejeição das regras do jogo democrático por governantes, segundo a negação da legitimidade dos oponentes políticos, terceiro é a tolerância aos atos de violência e por último, propensão a restringir liberdades civis de oponentes. Também ataca as instituições civis, conselhos, sindicatos dentre outros órgãos, não fecha a globo, mas ataca jornalistas, o que Avritzer chama de “Ataques por Degradação”. Tudo que é importante para a democracia é degradado! Notório no governo do Sr Jair Bolsonaro que opera com chave de ataque as diversas instituições democráticas como; mídia, partidos, judiciário, seu próprio partido em janeiro de 2019 e por último a OAB – Organização dos Advogados do Brasil governa não para a maioria, mas para grupos específicos.

3.5 Conselhos Gestores de Políticas Públicas - Conselhos Gestores de Políticas Públicas enquanto instituição democrática no Século XIX

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos.

Como experiências que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil, os conselhos são também espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes. Avaliar essas novas experiências de gestão é por isso mesmo, tarefa tanto desafiadora quanto necessária, principalmente em um contexto como o nosso, marcado por um forte consenso /discenso em torno do ideário participacionista.

Na perspectiva de direitos, a Constituição Federal de 1988, ao indicar a transferência da execução de diversas políticas públicas para a gestão dos municípios e introduzir em seu texto constitucional, diversas formas participativas de gestão e controle, nas

áreas da saúde, educação, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente - garantiu o direito à participação popular na definição das políticas públicas, bem como no acompanhamento das ações do Estado. Tal direito foi também regulamentado por diversos outros instrumentos jurídicos, dentre eles as Leis Orgânicas da Saúde e Assistência Social e os Estatutos da Criança e do Adolescente e das Cidades. Esses instrumentos prevêm instâncias de consulta e deliberação cidadãs, principalmente através de conselhos de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal (CGU, 2012, p.18).

Tais conselhos são definidos pela Controladoria-Geral da União, em sua Cartilha “Controle Social”, do seguinte modo:

Os conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria (Controladoria Geral da União – Controle Social– 2012, p. 21).

Em outras palavras, Conselhos de Políticas Públicas são Conselhos nos quais os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, como também dos processos de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental (Controladoria-Geral da União - Controle Social, 2012, p.18). Presentes em noventa por cento dos 5.570 municípios brasileiros e em todos os Estados, cobrindo uma vasta gama de temas, dentre eles saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte e cultura, os Conselhos de Políticas Públicas contribuem para o fortalecimento da relação Estado e Sociedade, possibilitando, assim, que os cidadãos se integrem à gestão administrativa e participem da formulação, planejamento e controle das políticas públicas (BRASIL, 2012, p.18).

No Brasil do século XX, registramos diversas experiências de conselhos, cabendo destacar: os conselhos comunitários, criados pelo poder público para mediar suas relações com os movimentos e organizações populares na década de 1970; os conselhos populares, nas décadas de 1970 a 1980, criados por iniciativas da sociedade civil, visando a estabelecer negociação com o poder público, com exercício do controle sobre recursos e instituições. No conjunto das conquistas democráticas – descentralização/ municipalização e efetiva participação da sociedade na definição e desenvolvimento de políticas públicas –, a Constituição Federal de 1988 viabiliza a institucionalização de um fenômeno relativamente novo no cenário político social brasileiro, que é a formação de conselhos paritários no âmbito dessas políticas, em níveis federal, estadual e municipal, surgidos por força da implantação de

leis especiais que regulamentam artigos da Constituição em áreas como saúde, assistência social, proteção à criança e ao adolescente e educação.

Assim, há a busca de se efetivar o paradigma descentralizado/participativo, instaurado formalmente a partir da Constituição Federal de 1988. Trata-se, portanto, da superação do modelo centralizador/autoritário das políticas sociais, dominante ao longo da história brasileira, particularmente no período da ditadura militar, de 1964 a 1985. É nesse contexto que emerge a proposição dos conselhos no âmbito das políticas sociais como uma conquista na consolidação da institucionalização democrática. Os princípios constitucionais de participação, as legislações regulamentadoras das políticas sociais e o processo de descentralização estimularam a implantação de diversos conselhos setoriais nos estados e municípios.

De fato, os conselhos de políticas públicas, como instâncias de compartilhamento de poder entre governo e sociedade civil, são criados com o objetivo de promover a participação da sociedade civil na formulação, avaliação e implementação de políticas públicas em áreas estratégicas de interesse da sociedade. É preciso considerarmos que, no seu processo de constituição, nenhuma sociedade civil é imediatamente política (NOGUEIRA apud GUIMARÃES, 2008, p. 29). Sua politização resulta do intenso debate e da disputa hegemônica entre os diferentes grupos acerca das concepções e projeto de sociedade. Corroborando com essa afirmativa, Bravo (2006) ressalta que a reforma sanitária teve, como uma de suas estratégias, o Sistema Único de Saúde (SUS) e foi fruto de lutas e mobilização dos profissionais de saúde, articulados ao movimento popular.

Sua preocupação central era assegurar que o Estado atuasse em função da sociedade, pautando-se na concepção de Estado democrático e de direito, responsável pelas políticas sociais e, por conseguintes pela saúde. E que o controle social por meio de um de seus mecanismos, os conselhos e conferências, foi uma das inovações desse projeto (BRAVO, 2006, p. 78). As discussões conceituais das reflexões sobre os conselhos no âmbito das políticas públicas impõem-se como objeto de investigação e análise para estudiosos. Especificamente no campo da teoria política, vários autores passam a ser referência, cabendo destacar: Tatagiba (2005), Avritzer (2012), Dalila Pedrini (2007), Raichelis (2005), Campos (2011) e Bravo (2002), Gohn (2002) e Santos.

Para Tatagiba (2005, p. 209), “os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo, como experiências que acompanham e particularizam o processo de

redemocratização no Brasil”. Assim, os conselhos são espaços públicos, na medida em que se referem ao bem comum, encarnando a perspectiva do coletivo. Segundo a autora, os conselhos representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. “Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos” (TATAGIBA, 2005, p. 209).

Tatagiba (2005) ressalta que, como experiências que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil, os conselhos são também espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes. Avalia essas novas experiências de gestão como tarefa um tanto desafiadora quanto necessária, principalmente em um contexto atualmente marcado por um forte consenso em torno do ideário “participacionista”.

Segundo Avritzer (2012), os conselhos são uma das instituições mais importantes do Brasil democrático. Eles foram institucionalizados na primeira metade dos anos 1990, com algumas características que se mostraram fundamentais; decisões importantes são tomadas em plenário e quase todos os conselhos têm câmaras técnicas. Essas características deram à sociedade civil importância crucial em algumas decisões de ampliação ou melhoria da inclusão social (AVRITZER, 2012, p. 2). Ainda reafirmando a importância dos conselhos, Avritzer (2007) diz que os conselhos têm o papel de estabelecer um processo de Codeliberação sobre diversas políticas públicas, entre elas a assistência social e das políticas de desenvolvimento rural. E que esses conselhos implicaram a mobilização e a construção de uma cidadania mais ativa (AVRITZER, 2007, p. 7).

Para Tatagiba (2002), a constituição dos conselhos aponta para uma vitória na democratização do processo decisório no interior do aparelho estatal. Contudo, segundo a autora, as pesquisas demonstram ser uma tarefa difícil modificar a dinâmica de funcionamentos dos conselhos, onde o Estado ainda é o protagonista central na definição da agenda da política social. Para essa autora, a competência de deliberar é a principal força dos conselhos, sendo capaz de engendrar a democratização das estruturas estatais.

A autora defende que essas características transformam os conselhos gestores em “arranjos institucionais inéditos”. Raichelis (1998) reafirma que a forma consagrada pela Loas de participação da sociedade civil por meio dos conselhos paritários e deliberativos vem reforçar a perspectiva democratizadora da gestão pública no âmbito das políticas sociais. A

óptica descentralizadora e participativa, por sua importância estratégica na configuração da política de assistência social, deve ser claramente definida, ainda mais que esses conceitos 65 e práticas, não sendo unívocos, envolvem conteúdos com significados diversos, dependendo da perspectiva política dos interlocutores (RAICHELIS, 1998, p. 118). Para Raichelis (1998), a institucionalização dos conselhos – em particular os de assistência social nos planos nacional, estadual e municipal –, no campo das políticas sociais, se organizam em diferentes setores daquelas políticas, significando uma experiência em gestação 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). Pedrini (2007, p. 35) ressalta que a participação e o controle social são estratégias fundamentais para a construção das políticas públicas.

Entretanto, mesmo constituindo conquistas importantes da sociedade civil organizada, os conselhos, por si só, se não estiverem articulados com fóruns e processos mobilizadores de lutas mais amplas, podem burocratizar-se e não alcançar as metas para os quais foram criados (PEDRINI, 2007, p. 35). Na ótica analítica de Bravo (2002), os conselhos circunscrevem um espaço tenso e contraditório onde se desenvolve ação política dos cidadãos, organizados por meio das associações civis na defesa pela universalização de direitos sociais. Nesse sentido, compreendemos que os conselhos são, ao mesmo tempo, locais de conflito, dissenso e confronto, mas também de construção de consensos e acordos, por meio da negociação e do convencimento. Para Raichelis (2005), o desafio atual consiste no aprofundamento do debate acerca do significado dos conselhos e das potencialidades desse mecanismo para fazer avançar a gestão democrática no campo das políticas públicas.

Na ótica da autora, os Conselhos não são o único conduto de controle social no âmbito das políticas públicas. Isto porque sua efetividade depende de associação a outras formas e forças políticas capazes de potencializar-lhes a ação. Não se trata, também, de afirmar a prática conselhistas como panacéia para o enfrentamento de todas as dificuldades decorrentes do aprofundamento dos processos democráticos, o que exige, com certeza, outras mediações políticas. Mesmo assim, reafirma ser inegável a importância da criação de conselhos institucionais no campo das políticas sociais, como expressão da conquista da sociedade civil organizada de novos espaços de participação social e exercício da cidadania (RAICHELIS, 2005, p. 132).

Campos (2003, p. 112) ressalta que “o conselho é concebido como espaço efetivo para o exercício de relações democráticas entre governo e a sociedade civil e espaço privilegiado para o debate dos interesses em disputa”. Assim, com base na Constituição

Federal de 1988, os conselhos são instituídos por leis específicas, que dispõem sobre a participação da sociedade, a sua estruturação, as conferências e a destinação dos recursos financeiros para áreas específicas de políticas públicas. Nessa perspectiva da participação popular, os conselheiros devem atuar em parceria nas três esferas de governo, com gestores, com os tribunais de contas e com as casas legislativas. É fundamental que sejam respeitadas a independência e autonomia dos conselhos a assumirem atribuições de instância deliberativa, consultiva, normativa e de controle social das políticas públicas.

Já para Gohn (2011, p7), o Papel dos Conselhos Gestores como Instâncias de Controle, podem ser entendidos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. Considerados como uma das principais novidades no que tange à experiência de democracia participativa no Brasil contemporâneo, podem ser encontrados na maioria dos municípios brasileiros. Geralmente articulados nos três níveis de governo, os conselhos abrangem uma amálgama de políticas públicas. Representam um excelente contributo para o aprofundamento da relação Estado-Sociedade. Através de canais públicos e plurais, os conselhos oportunizam aos cidadãos, a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, propiciando dessa forma uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos. Vem assumindo cada vez mais uma enorme relevância, prova disso é o fato de que uma grande parte dos recursos que o governo federal libera aos Estados e Municípios estão vinculados à instituição de conselhos. “Dessa forma multiplicaram-se pelo país os conselhos, muitos deles criados sem uma discussão prévia com as entidades organizadas da sociedade civil” (SANTOS, 2002, p. 98). A sua composição, atribuições, tempo de mandato e outras especificações, são definidos através da lei que os institui.

De uma forma geral, a sua composição é orientada pelo princípio de paridade, garantindo desta forma, a representação dos diversos setores da sociedade. Quanto às atribuições, conforme o caso, o mesmo pode assumir funções de: fiscalização, mobilização, deliberação ou mesmo função consultiva. Já no que tange a sua organização, a mesma pode ser definida pela lei que o criou, ou mesmo pelo seu regime interno. Quanto ao seu papel, Santos (2002, p. 104), afirma que: De um modo geral, os conselhos estabelecem mecanismos de formulação de diretrizes, prioridades e programas sociais, e formas de acompanhamento e controle da gestão, que implicam a transparência do poder público no fornecimento de informações e a criação de indicadores necessários ao planejamento e à avaliação das ações.

Ainda de acordo com Santos (2002), a maior ou menor preponderância da função dos conselhos como espaço de democratização das relações entre Estado e sociedade na gestão municipal, está relacionada com o contexto local.

O autor quis dizer que, a sua dinâmica está intrinsecamente ligada por um lado, ao compromisso do poder público em reconhecer esses canais como espaços privilegiados na relação Estado-sociedade, e por outro lado, na existência de organizações sociais capazes de representar interesses sociais e expressar valores construídos na cotidianidade. De fato, não é uma tarefa fácil para os conselhos, condensar as necessidades de uma sociedade plural em um espaço aberto e plural, mas limitado e ainda ter que enfrentar a relutância do Estado em ceder o poder de deliberação (TATAGIBA, 2004). Percebemos desta maneira que, a relação entre a institucionalização dos conselhos e uma melhora efetiva nas condições de vida da população, não pode ser examinada de olhos vendados, isto porque, ainda existem discussões sobre a pressão real que os Conselhos são capazes de exercer na definição da agenda, e se os Conselhos realmente promovem o acesso geral da sociedade à discussão deliberativa (AVRITZER, 2007).

Na visão de Crantschaninov (2011), o Conselho para ser representativo precisa ser capaz de fornecer informações, ser contestável, compartilhar poder, além de servir como informante para o Estado, precisa usar o seu poder para agirem nome da população. Para tanto, se faz necessário criar “instrumentos e mecanismos capazes de garantir a gestão colegiada e dotar os grupos de interesse de condições para o exercício da participação, bem como perceber a presença, nas práticas sociais dos conselheiros, de elementos que caracterizariam uma cultura cívica”. (SANTOS, 2002, p. 99). Isto porque, a efetividade dos conselhos está intrinsecamente ligada à paridade, representatividade e pressão social para que a deliberação se concretize (TEIXEIRA, 2000).

Desta forma, a legitimidade dos Conselhos enquanto instância de controle social passa necessariamente por algumas questões como: a transparência nas eleições dos conselhos, o próprio perfil dos eleitos (se representam a comunidade de forma igualitária), o processo de deliberação dos conselhos (ou seja, a real proporção entre as decisões tomadas entre conselheiros da população e conselheiros governamentais), a relevância ou própria existência do debate dentro desse aparelho. (CRANTSCHANINOV, 2011). No entanto, não podemos nos olvidar que os conselhos “constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo” (TATAGIBA, 2004, p. 209) e que “vêm contrapor a uma tradição autoritária e excludente que caracteriza os espaços de decisão no

Brasil onde muitas vezes prevalecem barganhas políticas, interesses privados e relações clientelistas”. (CARVALHO; TEIXEIRA, 2000, p. 8). Trata-se de um espaço de encontro entre a sociedade e o Estado, onde se manifesta a democracia, a flexibilidade, o envolvimento e a comunicação entre os participantes. (RONCONI; DEBETIR; MATTIA, 2011), ou seja, “espaços de representação plural, para que a sociedade e o governo possam negociar, disputar e compartilhar responsabilidades na produção de políticas públicas em áreas específicas” (TATAGIBA, 2004, p.348).

De acordo com Gohn (2002, p.21), se compostos por lideranças e grupos qualificados, do ponto de vista do entendimento de seu papel, limites e possibilidades e articulados a propostas e projetos sociais progressistas, os conselhos gestores podem fazer política publicizando os conflitos; como interlocutores públicos poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática: em suma, eles podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora.No entanto, tal proposta implica necessariamente na transformação do Estado em um campo de experimentação institucional em que possam existir de maneira simultânea soluções institucionais e coletivas permanentes de cidadãos organizados, todos participando com igualdades de condições dadas (GOHN, 2002).

Os conselhos se apresentam como espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade, com potencial para a publicização de diferentes interesses e discursos, de modo que possam ser confrontados e negociados, ou seja, são espaços de expressão pública dos conflitos presentes nas relações sociais e de decisões coletivas vinculadas a uma área de política pública. Ressaltamos que, nos conselhos e conferências se expressa à correlação de forças existente no conjunto da sociedade. Eles não são mecanismos acima da sociedade, nem são instâncias isoladas imunes aos conflitos de interesses, cooptação, disputas da direção da política social articuladas a projetos societários, mesmo que isto não esteja explicitado. (BRAVO ; CORREA, 2012, p.12).

Quanto aos conselhos, a história registra diversas experiências como forma de gestão pública ou de organização de coletivos da sociedade civil, que buscavam romper com a ordem estabelecida centrada na figura do Estado, passando a dar lugar a um processo de negociação entre os envolvidos: o Estado e a sociedade. Os assuntos de interesse coletivo são analisados, discutidos e refletidos, a fim de que se tome uma decisão coletiva. Para Teixeira (2010),

Experiências concretas desse tipo de organização, desde a Comuna de Paris, os Conselhos Soviéticos na Rússia, os conselhos operários na Alemanha, Itália e, mais tarde, na Espanha, representaram tentativas de construção de um poder autogerido, bases para a instituição de um novo Estado, articulando a esfera econômica à política, fundamentando-se na revogabilidade dos mandatos, assunção de funções administrativas e em formas de democracia direta (TEIXEIRA, 2010, p.1).

Essas experiências surgiram em momentos de crise do sistema, não conseguindo, entretanto, institucionalizar-se, a não ser na Iugoslávia, onde os conselhos estavam vinculados a um sistema de planejamento central (GOHN, 1989; WANDERLEY, 1991 apud TEIXEIRA, 2010,p.1). Logo, falarmos de controle social na conjuntura atual é minimamente imprescindível, buscar um entendimento acerca da democracia, que modelo de democracia se apresenta? Temos um golpe da democracia ou uma degradação das instituições democráticas? Ter o olho no retrovisor no passado, para entender o tempo presente e prevermos futuro, compreender os avanços e conquistas desde o período da redemocratização brasileira para melhor entender como esta vem se configurando.

Percebermos que a democracia brasileira teve uma marcante presença dos movimentos sociais e atores sociais que gerou uma forma de participação institucionalizada, onde se teve um maior desenvolvimento democrático com a Constituição Federal de 1988 e assembleia constituinte com participação da sociedade civil, aprovação de emendas parlamentares onde no final da constituinte, houve a criação de mais de vinte mil conselhos no Brasil. Em 1990 essa participação explode em nível local, em 2003 surge as conferências nacionais com mais de 101 conferências nacionais e mais de 6 milhões de participantes. Ainda em 1990, a criação dos conselhos de saúde, assistência social e criança e adolescentes na maior parte dos municípios.

Em junho de 2013 consideramos o fim do monopólio da participação popular com a convocação do movimento passe livre, de esquerda, que romperam os limites do grupo e alcançaram a população e a opinião pública, pluralizando e estendendo a pauta dos movimentos sociais como: segurança pública, educação, emprego, preço das passagens, estado laico, saúde etc. Vale destacar que o público de 63% era composto de jovens entre 14 e 29 anos e 43% com curso superior completo e renda de 2 a 10 salários mínimos, logo um público de jovens insatisfeitos com a democracia brasileira e logo em seguida, 2014, a volta dos setores conservadores às ruas, pela primeira vez desde 1964.

Em 2015, chega até São Paulo, também com jovens de classe média alta e tradicional, com alta escolaridade, afetadas pela instituição de políticas públicas que reduziram a desigualdade e levaram a mobilidade do mercado de trabalho. Esta ficou contra o

governo e o sistema político. Vale ilustrarmos que no período compreendido entre 2004 e 2014, a inflação do setor de serviços com mais de 104%, onde essa classe foi atingida com o aumento dos preços, se distancia da classe alta e se aproxima da nova classe média, forte consumidora dos serviços públicos de saúde e educação. É com essa crise gestada a partir de 2013, que as instituições democráticas vivenciam no atual século, momentos em que a degradação se apresenta severamente capaz de comprometer a democracia. Vale dizermos que, se temos uma crise na democracia, conseqüentemente esta, afetará de forma direta e objetiva os direitos sociais, o processo de participação da sociedade, o controle social e as políticas públicas, e como sequela o funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas e o SUAS particularmente, que para se materializarem, dependem do modelo de democracia com políticas sociais, de uma participação ativa da sociedade civil com representação e representatividade, para que as políticas públicas realmente tenham efetividade.

É com esse entendimento que se concorda com o Prof. Doutor em Ciência Política Leonardo Avritzer que apresenta como impasses para a democracia, o sucesso de algumas políticas, e o SUAS é uma delas, controle da corrupção e participação popular e em contrapartida uma classe questionadora e incomodada com a inclusão social. Para o cientista, o presidencialismo de coalizão, pode gerar governabilidade ou criar problemas para sua manutenção, o que desaguou numa sociedade dividida percebida nas manifestações de 2013 e 2015 que foram pluralizadas, de cunho Progressista e Conservador.

Enfim, entendermos esse emaranhado que se configura no Brasil de hoje onde se tem uma democracia em declínio e um sistema neoliberal também desacreditado pela sociedade em virtude da insegurança do brasileiro no sistema político, com as classes indefinidas e uma sociedade dividida, mas assistindo atônita os desregramentos e crises institucionais que vão desde a OAB, instituições de controle social como os conselhos, a COAFI, judiciário, jornalismo chegando até a polícia federal no governo atual.

Fica difícil até para a comunidade científica ter uma previsão e uma avaliação da democracia nos próximos anos. Então mais uma vez, concordamos as conclusões do Cientista Leonardo Avritzer, com sua também incerteza, de que concorda com alguns teóricos que diante a hegemonia do bolsonarismo, elite, capital nacional e internacional, a democracia está sendo corroída por dentro. Enquanto o governo Lula colocou na sua agenda os conselhos e conferências, o governo Bolsonaro substitui os conselhos pelo Twitter, marca de seu governo, “Eu Posso, Eu Mando, Eu Faço”, um governo absolutista que consegue me levar ao século

XIX e reaver o poder moderador de D Pedro I e a Constituição de 1824. O que o diferencia é que Bolsonaro sequer criou um poder paralelo, Ele é o próprio PODER!

É nessa perspectiva de diversas inseguranças e degradações das instituições tanto democráticas como de Estado, que Avritzer rever seus conceitos e a não condições de uma previsão para uma democracia futura, então acredita que diante essa crise, a ciência política tem que se abrir e dialogar com as demais ciências como, antropologia, economia etc, pois a crise vai para além da ciência política que deve se ampliar, portanto, dialogar com outras disciplinas para melhor entender a democracia. Para o autor ainda se tem um fio de esperança, vai depender do acordo com a força desse institucionalismo democrático, temos um congresso e uma sociedade civil que pode ou não ganhar e manter a democracia.

4 PARTICIPAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

4.1 A participação social no processo de democratização brasileira: a emergência dos conselhos de políticas públicas

Percebemos que a participação/controlado social é um processo contínuo de democratização que merece destaque, tanto na sua conceituação, quanto na forma como essa participação se dá no âmbito dos conselhos.

Face às transformações verificadas nas relações sociais, econômicas, tecnológicas, científicas e geopolíticas estabelecidas pelos homens nos últimos anos, as organizações se viram diante de um tempo que abria perspectivas inusitadas. O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda em um dos países com o maior número de práticas participativas (KOWARICK, 1973; SINGER ; BRANDT, 1980; AVRITZER, 2000).

Os conselhos de políticas surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo Constituinte e sua regulamentação em 2001, através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar durante a última década os assim chamados “Planos Diretores Municipais”. Estes últimos se tornaram obrigatórios em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes.

Assim, temos hoje no país, o que se pode denominar de uma infraestrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho (AVRITZER, 2006).

A participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a democratização. Com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação (AVRITZER, 2009, p.23).

Para o autor, a participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira. O primeiro componente responsável por seu avanço foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram. A Constituinte permitiu a elaboração de emendas populares, e movimentos sociais. Alguns entre os mais importantes movimentos da sociedade civil, tais como os da saúde e de reforma urbana, da mesma forma que outros movimentos sociais, como a Central Única dos

Trabalhadores (CUT) e o movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST), que também se juntaram às emendas populares.

Esse foi um primeiro momento importante de um aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras. Ao seu final, a Constituinte gerou uma institucionalidade participativa que levou a existirem mais de vinte mil conselhos no Brasil.

O segundo componente foi a sinergia entre o PT e o processo de participação social, cujo momento de explosão foram os anos 1990, a partir das primeiras vitórias eleitorais do PT em nível local. Ao mesmo tempo em que a participação nas áreas de saúde e os planos diretores municipais desencadearam uma forma muito intensa de envolvimento popular com a instituição do orçamento participativo, que se tornou uma marca registrada das gestões do PT. É exatamente nesse período que o processo de Participação da sociedade civil adquire força capaz de fazer com que as políticas públicas realmente cheguem e passou a ser parte e fazer parte de ambientes de debates e discussão.

Um terceiro componente de participação social no Brasil é a sua dimensão nacional, reforçada a partir de 2003, com a chegada do PT ao poder. A partir de então, o governo federal passou a adotar uma orientação genericamente participativa que implicou em uma expansão dos Conselhos Nacionais e das Conferências Nacionais. A realização de um conjunto de conferências, prática que já existia antes de 2003, mas estava limitada a algumas áreas de políticas participativas, entre as quais a saúde e assistência social, constituíram uma das marcas registradas do governo Lula e, em alguma medida, do governo Dilma Rousseff. Destaque-se que, pensar o problema da efetividade significa conseguir estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos por estas instituições. Essa tarefa é ainda mais difícil já que a participação, tal como menciona, Adrián Gurza Lavalle que, implica tanto um elemento valorativo quanto um elemento político.

O elemento valorativo evidentemente não pode constituir muito mais do que um ponto genérico de partida para se analisar a participação. Assim, governos que anunciam a participação unicamente por esta constituir uma proposta do seu campo político sabem que ela não terá, ao final, efetividade alguma. No entanto, uma vez que se superou a dicotomia valores versus políticas, continua-se com o problema da efetividade, ainda que posto de uma forma mais estreita. Esse problema implica pensar que comparativamente temos um conjunto de governos comprometidos com a participação, devido a um conjunto de motivos contextuais, políticos, administrativos e temáticos.

Ao mesmo tempo, outras tentativas de colocar em questão os elementos deliberativos dos conselhos, ou aspectos desta teoria, têm se apresentado no Brasil (LAVALLE, 2004). Sabe-se que existem hoje no Brasil dezenas de milhares de instituições que utilizam a participação social de alguma forma (AVRITZER, 2010). Estas instituições estão localizadas nos diferentes níveis de governo (nacional, estadual e local), nas diferentes políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras) e em diferentes contextos políticos e regionais – cidades governadas por partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), e cidades governadas por coalizões de tipos diferentes.

Devemos lembrar que, segundo Eveline Dagnino, existe uma confluência perversa entre o projeto político democrático na perspectiva de direitos com a Constituição Federal de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil e o projeto neoliberal que marca, desde a década de 1990, seu espaço, hoje mais acirrado, que baliza o cenário da luta pelo aprofundamento democrático na sociedade brasileira. Estas constituem as referências centrais para o entendimento dessa confluência e uma ressignificação para as representações vigentes de política e democracia.

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

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só - pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil, que tem caracterizado desde 1990, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não governamentais (ONGs) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua

criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. Percebe-se essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: “o que estamos fazendo aqui? ”, “que projeto estamos fortalecendo? ”, “não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado? ”.

Essa visão é muito perceptível nos Conselhos, particularmente quando se observa a participação da sociedade civil nos processos de aprovações e/ou deliberações, nas discussões e o nível de conhecimento da política a qual defende a insegurança no debate e principalmente no embate entre governo que tem como ferramenta de poder o conhecimento e linguagem não decodificada, assim, a sociedade civil, particularmente os usuários consigam alcançar. Logo se percebe uma despolitização por parte da sociedade civil no que tange as discussões. Infelizmente participar do Controle Social no CEAS, não é só participar de reuniões e comissões, vai para além de uma militância interna com participação na construção do PPA do Estado, participar de audiência pública tanto na Assembleia Legislativa, como na Câmara dos Vereadores e acompanhar cotidianamente a conjuntura para que a participação seja efetivamente qualificada.

Infelizmente essa percepção de participação invertida, ou pseudo participação, também advém do dilema discutido por Dagnino, dilema este que compromete o processo democrático que foi instituído na era Lula, período em que a sociedade civil teve a oportunidade e empoderamento para participar dos processos do controle social, mas se percebe que para além de faltar investimento ou desinteresse da sociedade civil em capacitações, há um descompasso entre, que é uma especificidade brasileira, perceber quando os processos de ajustes neoliberais se defrontam com um projeto político democratizante, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil.

Ainda segundo Dagnino, o reconhecimento dos dilemas colocados por essa confluência perversa impõe do ponto de vista da autora, inflexões necessárias no modo como se tem analisado o processo de construção democrática no Brasil, as relações entre Estado e sociedade civil e a problemática da constituição de espaços públicos e sua dinâmica de funcionamento. Na verdade, o que essa confluência perversa veio ressaltar é uma dimensão frequentemente esquecida: a imensa complexidade desse processo, que resiste a análises simplistas e unidimensionais.

4.2 Os conselhos como espaço de participação democrática na contemporaneidade

A partir da década de 1980, o debate acerca do exercício do controle social pelos conselhos gestores de políticas públicas ganhou espaço no meio acadêmico, expressando a complexidade, a ambiguidade e a teia das relações sociais e as diversas contradições que permeiam o compartilhamento entre governo e sociedade civil, considerando a dinâmica de construção das políticas públicas no Brasil.

O controle social adquiriu força jurídica no Brasil com a publicação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, que, elaborada sob grande influência da sociedade civil através de emendas populares, estabeleceu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, particularmente nos campos das políticas sociais e urbanas, consagrando, assim, uma conjuntura favorável à participação da sociedade nos processos de tomada das decisões políticas fundamentais ao bem-estar da população (Controladoria-Geral da União – Controle Social, 2012).

Na perspectiva de direitos, a Constituição Federal de 1988 - ao indicar a transferência da execução de diversas políticas públicas para a gestão dos municípios e introduzir em seu texto constitucional, diversas formas participativas de gestão e controle, nas áreas da saúde, educação, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente - garantiu o direito à participação popular na definição das políticas públicas, bem como no acompanhamento das ações do Estado.

Tal direito foi também regulamentado por diversos outros instrumentos jurídicos, dentre eles as Leis Orgânicas da Saúde e Assistência Social e os Estatutos da Criança e do Adolescente e das Cidades. Esses instrumentos prevêm instâncias de consulta e deliberação cidadãs, principalmente através de conselhos de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal (Controladoria Geral da União – Controle Social – 2012, p.18). Tais conselhos são definidos pela Controladoria-Geral da União, em sua Cartilha “Controle Social”, do seguinte modo:

Os conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria (Controladoria Geral da União – Controle Social– 2012, p. 21).

Em outras palavras, Conselhos de Políticas Públicas são Conselhos nos quais os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública,

como também dos processos de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental (CGU, 2012, p.18).

Presentes em noventa por cento dos 5.570 municípios brasileiros e em todos os Estados, cobrindo uma vasta gama de temas, dentre eles saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte e cultura, os Conselhos de Políticas Públicas, contribuem para o fortalecimento da relação Estado e Sociedade, possibilitando, assim, que os cidadãos se integrem à gestão administrativa e participem da formulação, planejamento e controle das políticas públicas (BRASIL, 2012, p.18). De acordo com informação disponível no sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União em 2012, “a maior parte dos programas do governo federal prevê a participação dos cidadãos na execução e controle das políticas públicas por meio dos conselhos de políticas”. Ademais, “a liberação de recursos a Estados e Municípios está vinculada à instituição desses conselhos, - que devem contar com condições mínimas necessárias à sua atividade -, e condicionada ao seu bom funcionamento” (BRASIL, 2012, p.18).

É importante realçarmos que, quanto à Assistência Social é preciso fazer referência ao controle público que deve ser exercido sobre a administração pública brasileira. A Constituição Federal de 1988 assegurou a existência de órgãos de controle no interior do próprio Estado, como os Tribunais de Contas, as Controladorias, o Ministério Público e o Poder Judiciário, bem como novas possibilidades de controle da sociedade sobre o Estado, diferentes daquelas que ocorrem nos processos eleitorais.

Esses são os fundamentos para a criação dos conselhos de políticas e de outros espaços de participação e de controle social que foram surgindo no Brasil, especialmente relacionados a áreas de políticas públicas. Além dessas formas institucionalizadas de participação e de controle social, outras são possíveis e devem ser estimuladas para o acesso à informação e para a manifestação pública quanto aos atos de governantes e daqueles que são depositários de responsabilidades públicas, como as organizações da sociedade que prestam serviços ou entregam bens com recursos públicos: o uso das diferentes mídias, a criação de sites que evidenciam a utilização dos recursos, a denúncia pública, as petições públicas, entre tantas outras possibilidades.

Falar de controle social requer também sua relação com os demais controles. Um primeiro tipo de controle, denominado de controle horizontal, é exercido por instituições do próprio Estado e ocorre em dois níveis: controle interno, que é exercido por órgãos do Poder

Executivo, como as controladorias, e controle externo, que é exercido pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo.

O controle público sobre a administração também pode ser exercido de forma vertical, ou seja, a sociedade controlando as ações do Estado, como no caso das eleições (controle vertical eleitoral) e do que chamamos de controle social. O controle social, portanto, é uma forma de controle público que a sociedade exerce sobre seus governantes, podendo ser por meio da opinião pública manifestada em ações de mobilização, nos fóruns ou espaços institucionalizados nos quais se avalia a atuação governamental numa dada área de política pública, por exemplo, como é o caso dos conselhos.

Vale destacarmos que, controle social não gera punições administrativas ou judiciais, mas, ao identificar inconsistências ou irregularidades, pode produzir punições simbólicas, que constroem aqueles que as produziram. Além disso, pode acionar as instituições de controle interno e externo, que têm as atribuições investigativas e de punição, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

Ressaltamos que, o Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, fiscaliza a aplicação dos recursos de origem federal, tanto aqueles geridos diretamente pelo MDS quanto àqueles repassados para os Estados e municípios, bem como monitora e avalia o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento.

Nesse sentido, foi que o MDS, hoje MC, foi notificado com o acórdão 2404 de 2017, o TCU teve como objeto de auditoria a Temática do controle dos recursos federais descentralizados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), abordando a participação dos Conselhos de Assistência Social (CAS) na realização desses controles. Foi utilizada por objeto a supervisão do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social (CAS), com enfoque, especial na função controle a ser exercida por estes, no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e como principal fonte de dados, foi utilizado o Censo SUAS.

Importante destaque, uma vez que os gráficos analisados pelo Censo SUAS 2017, não aparecem nenhum descumprimento de acordo com o art. 30 da LOAS, contudo percebemos que se o TCU notificou o MDS, isso significa que alguns municípios não cumpriram com a normativa que determina, como condição para os repasses aos Estados e Municípios e Distrito Federal a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de

Assistência Social com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social e Plano de Assistência Social. Ainda condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, Municípios e DF, comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados a AS, alocados em seus respectivos fundos de AS, a partir do exercício de 1999. (BRASIL, 2011).

As Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, no Estado do Ceará o TCM foi extinto, fiscalizam a aplicação dos recursos de origem estadual e municipal, respectivamente, e monitoram e avaliam o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento.

Vale dizermos, também, que o controle social exercido pela própria sociedade é exercido por diversos meios, incluindo os conselhos e as conferências de políticas públicas. Esse conjunto de instituições que exercem diferentes tipos de controle constitui um importante sistema de Controle da Administração Pública no Brasil. Cada uma delas tem poderes diferentes e o alcance do seu controle varia, assim como o tipo e a capacidade de punição. Sendo assim, a atuação articulada e complementar pode potencializar as suas capacidades e aponta para a relevância de se compreender os papéis de cada uma dessas instituições, podendo-se acioná-las quando necessário.

É importante destacarmos que o SUAS inova o modelo de gestão da política de assistência social, instituindo um sistema descentralizado e participativo em todo o território nacional, reafirmando a diretriz constitucional que assegura a participação da sociedade na formulação e no controle da política. A efetivação dessa diretriz é um processo que exige o compartilhamento da tomada de decisões pelos governos e pelos representantes da sociedade civil que compõem os conselhos e participam das conferências de assistência social.

A conquista da participação política nos espaços democráticos de participação e controle social tem sido gradual e resulta, entre outros fatores, do processo de consciência sobre as necessidades concretas vividas pela população em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

Por outro lado, a participação é o reconhecimento das potencialidades de mudança que esses espaços podem gerar, uma vez que as demandas apresentadas nas conferências e conselhos sejam objeto de reflexão, debate e deliberação. Nessa direção é fundamental assegurar as condições para que os conselhos e conferências possam não só efetivar o seu papel de controle social na gestão da política, mas que possa fazê-lo de forma articulada com os demais órgãos e instituições que compõem o sistema de controle público da administração.

As conferências e conselhos têm, enquanto instâncias democráticas de participação, materialidade quando há condições efetivas de compartilhamento do poder de decisão e deliberação entre representantes governamentais e sociedade civil, no acesso a informações, na tomada de decisões e nos encaminhamentos de deliberações sobre a Política de Assistência Social.

Percebemos diante dos achados do TCU, que alguns conselhos não estavam cumprindo o artigo 30 da LOAS, que preconiza a condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos, principalmente no que se refere a paridade e representatividade. Os municípios que mais descumprem essa normativa são os de porte I e II, visto que na representação da sociedade civil, nem todos os municípios têm entidades representativas, em segundo lugar as múltiplas dificuldades de participação dos usuários, seja pelo próprio desconhecimento da política de assistência social ou pelas barreiras longitudinais e/ou arquitetônicas que o impedem.

Podem integrar os Conselhos, segundo normativas do MDS, hoje MC, representantes dos diferentes poderes, executivo, legislativo e judiciário, além de pessoas comuns diretamente envolvidas naquilo que será tema de discussão. Juntos, eles exercem a atribuição de fiscalização das políticas públicas e dos recursos destinados a elas. A informação sobre os diferentes conselhos, voltados para diferentes programas de Governo, que devem existir nos municípios pode ser obtida nas Prefeituras ou Câmaras de vereadores de cada cidade. Cabe a cada cidadão procurar saber quem são os conselheiros e debater com eles os problemas do seu município, diminuindo desvios e evitando o mau uso do dinheiro público.

De acordo com o documento oficial, originado pelo MDS, o conselheiro faz parte da estrutura do poder Executivo e suas responsabilidades estão definidas na LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social. Mesmo que os conselheiros da sociedade civil não possuam vínculo funcional, eles são agentes públicos porque têm poder de decisão nos assuntos de interesse coletivo, como aprovação de planos, gastos com recursos públicos etc., e por esta razão, estão submetidos à Lei 8.429/92 (define agente público e trata das requisições de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, assim como da improbidade administrativa e punições) (BRASIL, 2006 a). Importante ressaltarmos que mesmo sem participar dos conselhos, cada indivíduo pode, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, atuar como fiscal das contas públicas, através do

acompanhamento dos gastos, divulgados nos portais de transparência dos entes governamentais.

Para Gohn (2011, p. 7), através de canais públicos e plurais, os conselhos oportunizam aos cidadãos, a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, propiciando dessa forma uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos. Vem assumindo cada vez mais uma enorme relevância, prova disso é o fato de que uma grande parte dos recursos que o governo federal libera aos Estados e Municípios estão vinculados à instituição de conselhos. “Dessa forma, multiplicaram-se pelo país os conselhos, muitos deles criados sem uma discussão prévia com as entidades organizadas da sociedade civil” (SANTOS, 2002, p. 98). A sua composição, atribuições, tempo de mandato e outras especificações, são definidos através da lei que os institui. De uma forma geral, a sua composição é orientada pelo princípio de paridade, garantindo desta forma, a representação dos diversos setores da sociedade. Quanto às atribuições, conforme o caso, o mesmo pode assumir funções de: fiscalização, mobilização, deliberação ou mesmo função consultiva. Já no que tange a sua organização, a mesma pode ser definida pela lei que o criou, ou mesmo pelo seu regimento interno.

De fato, não é uma tarefa fácil para os conselhos, condensar as necessidades de uma sociedade plural em um espaço aberto e plural, mas limitado e ainda ter que enfrentar a relutância do Estado em ceder o poder de deliberação (TATAGIBA, 2004). Percebemos desta maneira que, a relação entre a institucionalização dos conselhos e uma melhora efetiva nas condições de vida da população, não pode ser examinada de olhos vendados, isto porque, ainda existem discussões sobre a pressão real que os Conselhos são capazes de exercer na definição da agenda, e se os Conselhos realmente promovem o acesso geral da sociedade à discussão deliberativa (AVRITZER, 2007).

Ressaltamos que, os Conselhos, concebidos a partir da perspectiva democrática, consiste no conjunto de atividades que a sociedade civil realiza com vistas a exercer influência nas agendas e ações do governo. Desta forma, segundo o modelo teórico do professor Edvaldo, o controle social se expressa e se efetiva em três dimensões: Primeiro a Dimensão Política- A mais significativa e mais difícil por tratar da agenda governamental. É exemplo dessa dimensão a agenda construída em parceria envolvendo a sociedade civil e os governos municipais, estaduais e da União. Portanto, refletir o controle social na efetivação do SUAS é em primeiro lugar examinar a conjuntura presente, qual o lugar do compromisso com o SUAS na agenda governamental já que o governo atual revela o maior compromisso

com os setores do capital financeiro. Em segundo lugar, a Dimensão Técnica, que requer examinar a qualificação técnica dos agentes, da adequada infra-estrutura e dos produtos das ações governamentais. Temos como exemplo para aferição do alcance das ações governamentais, o exame dos recursos destinados a gestão dos programas, projetos e serviços. A Terceira e última a dimensão que é de natureza ética, que diz respeito aos valores que presidem o paradigma de proteção social que orientam a política. Nesse aspecto, é importante analisarmos as ações governamentais e seus compromissos estratégicos.

Com o advento do SUAS, a política de assistência social se consolida como política pública de Estado, e o exercício de controle social através dos Conselhos de assistência social, tornam-se guardiões desta política com papel estratégico de agentes participantes da formulação, avaliação, controle e fiscalização da política, desde o seu planejamento até o efetivo monitoramento das ofertas e dos recursos destinados às ações a serem desenvolvidas” (BRASIL, 2012). E estabelece a NOB/Suas: “a participação social deve constituir-se em estratégia presente na gestão do Suas, por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo” (BRASIL, 2012).

Percebemos que os Conselhos de Assistência Social foram instituídos para viabilizar o difícil exercício do compartilhamento governo/sociedade civil na definição e execução da Política de Assistência Social. Desse modo, os conselhos são estratégias privilegiadas de participação no exercício do controle social. Até final do século XX, segundo Leonardo Avritzer, (2016), o Brasil, numa perspectiva histórica, era considerado mundialmente como um dos Países com democracias mais fortes e consolidadas, assim como mais evoluído do mundo na condição social da população com a diminuição da pobreza, aproximadamente 22,5 milhões de pessoas deixando de ser pobre no País entre 2002 e 2012.

Vale destacarmos que a década de 1990 acaba se tornando um momento de explosão de participação social no País, no nível local, nas áreas de saúde e políticas urbanas que desencadearam formas extensas de participação. A experiência de Porto Alegre, ainda em 1988, que inaugurou na gestão o orçamento participativo (OP), que se estendeu para 201 cidades. Ao mesmo tempo, conselhos de políticas de saúde, assistência social e criança e adolescente foram criados na maior parte dos municípios. A partir de 2003 surgiram as conferências nacionais no plano federal. Nesse período ocorreram mais de 101 conferências nacionais, com mais de seis milhões de participantes.

A partir de então, o governo federal passou a adotar uma orientação genericamente participativa que implicou uma expansão dos conselhos nacionais e das conferências nacionais. A realização de um conjunto de conferências, prática que já existia desde 2003, mas estava limitada a algumas áreas de políticas participativas, entre as quais a saúde e a assistência social constituíram-se uma das marcas registradas do governo Lula e em alguma medida do governo Dilma Rousseff.

De acordo com o censo 2017, a assistência social está presente nos 5.570 municípios brasileiros, cerca de 50 milhões de pessoas no País são atendidas por essa política, representando 25% da população nacional. O mesmo censo revela a existência de 8.292 CRAS e 2.577 CREAS. Em contrapartida uma tendência de redução da quantidade de profissionais lotados no órgão gestor e nas unidades públicas que ofertam serviços socioassistenciais. Mais de 90% dos municípios brasileiros têm conselhos instituídos e 100% dos estados, possuem conselhos estaduais, todos com alternância de representante

Diante desse cenário, percebemos que, a participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira, tendo como componentes responsáveis por seu avanço, em primeiro lugar, a Constituição Federal de 1988, em segundo a sinergia entre o Partido dos Trabalhadores e o processo de participação social, cujo ano de explosão foram os anos 90 e um terceiro componente da participação social no Brasil que é a sua dimensão nacional, reforçada a partir de 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder.

Já em meados de 2015, sete anos após início das conferências federais na assistência social e dez anos após a regulamentação do SUAS, aconteceu a conferência de 2015, que trouxe como tema “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026”. A temática propõe a transição do processo de implementação para a fase de consolidação, a proposta preconizava que fora dado 10 anos para que o SUAS se organizasse e que a partir da conferência de 2015, o MDS – Ministério de Desenvolvimento social iria cobrar dos municípios e Estados a consolidação. Isso significa apreender o SUAS como uma política ainda adolescente e que seu arcabouço de legislações e normativas a partir da conferência deveriam efetivamente ter materialidade.

A partir da segunda metade de 2015, já se percebeu nos equipamentos da assistência social, na proteção social básica operacionalizada pelos CRAS, benefícios com bloqueios ou suspensão por descumprimento de condicionalidades, o que muitos usuários tiveram seu benefício em via de cancelamento, sem que o mesmo tenha descumprido nenhuma das regras. Lembrando que, já em 2003, o governo Lula põe em marcha a

recomposição das medidas de transferência de renda, unificando-as em torno do PBF – Programa Bolsa Família, sob a Lei nº 10.836 de 2004, com regulamentação no Decreto Nº 5209/2004 (BRASIL, 2004). O programa opera na dimensão das condicionalidades, ou seja, para fazer parte do Programa é necessário manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir os cuidados básicos com a saúde, ou seja, o calendário de vacinação e a agenda pré e pós-natal para gestantes e mães em amamentação e cadastro único atualizado.

Com o golpe e impeachment da ex-presidente Dilma no final de 2015, o vice-presidente Michel Temer assume a presidência, inicia com uma operação pente fino, sistemas de cruzamento de dados na tentativa de provar para a sociedade que o PT é fraudulento, com objetivo de fragilizar os governos Lula e Dilma e seus projetos sociais. O Brasil, que havia saído do Mapa da Fome nos governos Lula e Dilma, retorna no governo Temer, este institui uma série de medidas que fragiliza as políticas públicas, em particular a de assistência social, única dentro do sistema de seguridade sem vinculação orçamentária. A Política de Assistência social é a primeira que padece os efeitos do desmonte com o desfinanciamento e ameaça de cortes dos programas de transferência de renda.

O Brasil assiste a uma série de medidas de desproteção social como; a PEC 241 ou PEC 55 que institui um novo regime fiscal com congelamento das despesas de gastos públicos do Governo Federal, com cifras corrigidas pela inflação, por até 20 anos; a reforma da previdência social que ainda encontra-se em processo de votação, inclui o Benefício de Prestação Continuada, previsto constitucionalmente como um dos maiores programas de transferência de renda da assistência social, comprometendo tanto crianças, adolescentes e adultos com deficiência, como idoso sem condições de prover sua subsistência.

Em verdade, o processo de desmonte das políticas públicas e degradação da democracia, se inicia em de junho de 2013, que expressaram o fim do monopólio da participação popular que durou quase 30 anos. Foram convocadas inicialmente pelo movimento passe livre, de esquerda, mas rapidamente romperam os limites do grupo e alcançaram a população e a opinião pública, pluralizando e estendendo a pauta dos movimentos sociais para questões como segurança pública, qualidade dos serviços públicos, reforma política e combate a corrupção. Por outro lado, a pluralidade da participação gerou também um segundo fenômeno que ficou bastante evidente em 2014: a volta dos setores conservadores às ruas, pela primeira vez, desde 1964.

Outro fator negativo no processo de participação foi a grande mudança que atingiu a classe média tradicional no Brasil foi uma adequação de status. Ao mesmo tempo em que se vê pressionada pelo aumento dos preços no setor de serviços, está cada vez mais distante da classe alta, que manteve seu padrão de consumo, e se aproxima da nova classe média, forte consumidora dos serviços públicos de saúde e educação.

Dessa maneira, os setores insatisfeitos de classe média são sensíveis a um discurso que articula a gestão petista e as políticas de inclusão ao aumento da corrupção e a deslegitimação do sistema político. Dessa maneira, uma proposta de desenvolvimento da democracia e do aumento da inclusão social que tem sido exitosa desde 2003 ou até mesmo desde 1988 encontra seu limite político na incapacidade de ampliar a participação popular e gerar um combate eficiente à corrupção. Em 2015, estes protestos aumentavam devido à baixa popularidade da então presidente reeleita Dilma Rousseff, somado aos inúmeros casos de corrupção que se desenrolavam durante a Operação Lava-Jato. Com o aumento significativo nas concentrações, o surgimento de grupos sociais e políticos, e o aumento da repressão que causavam, cresceram os questionamentos, principalmente de governos dito populares ou com o viés social democrata, o que perante a comunidade internacional, por inúmeras violações de direitos essenciais.

Em 2016, com o agravamento da crise, das revoltas populares, da repressão, e dos casos de corrupção, o País começa a entrar em um dos momentos mais marcantes de nossa história contemporânea, como o agravamento da crise política brasileira, e o processo de Impeachment da presidente Dilma. A ascensão da extrema direita foi tão intensa, que acabou ditando as eleições no País, com um discurso conservador, de combate à corrupção, combate à violência, mudanças em leis trabalhistas e supressão de garantias fundamentais, entre outros. O grande problema foi a expansão dos casos de repressão contra grupos sociais que historicamente sofrem com a violência, como LGBTs, negros, índios e periféricos. Foi nessa perspectiva extremista, que o então deputado federal pelo Rio de Janeiro Jair Bolsonaro. Um militar reformado, defensor de pautas conservadoras e responsáveis por inúmeros impropérios contra minorias, chega à Presidência da República. Vale lembrar que a campanha eleitoral no ano de 2018 foi marcada por mudanças significativas no campo social. Velhos paradigmas que, de alguma forma comandavam as eleições se tornaram obsoletos, como coligações e tempo de televisão.

No cenário contemporâneo, o fator internet se tornou importante para mudança do paradigma social, seja pelas reivindicações populares, como monitoramento do campo

político, ou mesmo como núcleo de organização em massa. Desde 2013, o país vem enfrentando um período de demandas e mobilizações, que basicamente tiveram seus embriões criados e/ou fortalecidos em grupos, pelas redes sociais.

A rede mundial de computadores foi sem dúvida o fiel da balança e maior responsável pela então vitória do então candidato. Entretanto, com o advento da internet de forma maciça somado com a desinformação intrínseca do brasileiro, o pleito eleitoral ficou marcado principalmente pelo uso dos meios digitais para espalhar notícias falsas, ou popularmente conhecidas como Fake News. As notícias falsas propagadas com teorias conspiratórias, entre outras questões, acabaram por mudar totalmente os rumos do Brasil. Infelizmente, chegamos ao ponto, onde se criou uma guerra ideológica, exacerbação do radicalismo, da misoginia, do machismo, da violência contra mulheres, negros, índios, homossexuais e desprotegidos. É inconcebível que aconteçam crimes de viés político-ideológicos, como o da vereadora do Rio de Janeiro Marielle Franco. Transgressão que continua sem uma resposta definitiva do verdadeiro mandante, apenas considerando uma possível rede de ligações com políticos, entre eles o então deputado também pelo Rio de Janeiro Flávio Bolsonaro, filho do presidente, Jair Bolsonaro.

Outro caso preocupante, foi a desistência do mandato do deputado federal pelo Rio de Janeiro, Jean Willys, que havia sido reeleito e se exilou do país, por conta de ameaças a sua integridade e de seus familiares, fora todo o preconceito que passou simplesmente por assumir sua homossexualidade. Quanto à política de assistência social, a proposta aprovada na PLOA 2019, pelo CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social para o SUAS, através Resolução CNAS 16/2018, ao chegar ao Congresso, foi reduzido em 50%, foi solicitado pelo CNAS 61 bilhões e encaminhado pelo governo apenas 31 bilhões. Se não houver recomposição orçamentária, segundo pronunciamento da presidente do CNAS, a perspectiva é que sejam interrompidos mais de 17 mil serviços socioassistenciais, ofertados pelos CRAS, CREAS e Unidades de acolhimento institucional, os municípios que não puderem manter os serviços, irão fechar equipamentos, redução da quantidade de trabalhadores, a previsão é de que, existem mais de 8.000 CRAS, no mínimo um em cada município será fechado. Serão danos desastrosos no cenário contemporâneo que já sofre as constantes ameaças de cortes no PBF e BPC.

Se todas as medidas governamentais, antidemocráticas, se concretizarem, como fica nosso País? Temos 13,5 milhões de famílias no Programa Bolsa Família, em média 4 milhões no Benefício de Prestação Continuada e mais de 13 milhões de desempregados. A

maioria dos municípios depende dessa renda para aquecimento de sua economia local, pois os Fundos de Participação municipais, particularmente os de porte I e II, são insuficientes para substituir os programas instituídos. Assim sendo, percebemos um cenário estereotipado como, destituição dos direitos e conquistas; desmonte de políticas sociais garantidora de direitos sociais; comprometimento da rede; qualidade dos serviços; corte dos benefícios já assegurados e tão necessários neste momento de retração da economia e ampliação do desemprego; retorno ao corporativismo, enfim; medidas antirrepublicanas, antirreformista, antidemocráticas e ultraconservadoras com uma agenda neoliberal e compromisso com o capital financeiro, pois para os neoliberais a universalização dos direitos sociais é lesiva para seus planos de governo.

É com esse estranhamento e indignação social que reflito acerca do controle social, enquanto guardião do Sistema único da assistência social, responsável pelas aprovações das propostas orçamentárias, assim como acompanhamento dos programas, projetos e serviços de ação continuada. Na verdade, há uma interdependência entre conselho e gestão, não existe gestão sem conselho e os conselheiros enquanto agentes públicos, particularmente a sociedade civil – Trabalhadores, Usuários e Entidades, são responsáveis pela condução da política de assistência social junto ao órgão gestor. Com a percepção da possível destituição dos direitos sociais, que tive um olhar mais cuidadoso com os conselhos gestores da política de assistência social, particularmente o CEAS-Ce, enquanto instância máxima da política de assistência social, direcionada a segmentos sociais situados entre os mais pobres do País, como instância deliberativa, com expressiva atuação e reconhecimento no cenário nacional. E apesar dos esforços empreendidos, inclusive com destaque para a secretária executiva, uma grande defensora dessa política, também guarda fragilidades inerentes ao processo de aprovações, propostas e deliberações. Referimo-nos ao CEAS por este ser o local onde realizamos esta pesquisa e explicitar que foi nesse colegiado que surgiu com mais força, algumas inquietações que nos levaram a escrever acerca da temática.

Como podemos aprovar uma proposta orçamentária e o exercício físico financeiro, se não compreendo orçamento e as peças orçamentárias? Como aprovar PPA, LDO e LOA se não participei do processo de construção destes? Como aprovar o Plano se não conheço sequer a importância deste para a organização do trabalho? Como fiscalizar os conselhos municipais se desconhece as normativas? Como aprovar, apreciar e deliberar uma política que teoricamente desconheço sua operacionalidade? Será que os conselheiros da sociedade civil- Entidades, trabalhadores e usuários, cumprem com suas responsabilidades de

participação e controle social conforme determinantes da política de assistência social? Que tipo de participação exercem? Quem são esses conselheiros e a quem representam? Estão a serviço dos usuários da política de assistência social numa perspectiva coletiva?

Diante do acima citado, é que se traz como objetivo geral: Aprender as concepções e práticas de participação da sociedade civil no discurso oficial (instituído) com as normativas e a prática no controle social do CEAS- Conselho Estadual de Assistência Social e como objetivos específicos: 1- Analisar a participação da sociedade civil no controle social da política de assistência social. 2- Identificar como a sociedade civil experiêcia e significa os processos de aprovações, apreciações, proposições e deliberações. 3- Compreender os discursos e prática de participação, sua representação e a quem eles realmente representam. 4- Relatar como os conselheiros da sociedade civil avaliam sua participação no CEAS.

5 CEAS - CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS-CE) foi instituído pela Lei N° 12.531, de 21 de dezembro de 1995, em consonância com a Lei Federal N° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e ao longo de sua trajetória foi atendendo aos novos ditames da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), NOB/Suas e NOB/RH/Suas. A lei de criação sofreu a primeira alteração por meio da N° 13.992, de 6 de novembro de 2007, e, por último, foi alterada pela Lei N° 14.279, de 23 de dezembro de 2008. O CEAS-CE foi criado para atender as reconfigurações da política, com composição paritária entre governo e sociedade civil, de caráter deliberativo e com finalidade de exercer o controle social da política de assistência social em âmbito estadual.

O CEAS-CE encontra-se vinculado à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), hoje SPS, sendo de responsabilidade desta, prover as condições necessárias à manutenção dessa instância de deliberação com o intuito de os conselheiros realizarem as suas competências.

A partir do ano de 2008, o CEAS-CE teve seu Regimento Interno alterado em sua composição, sendo hoje composto por 36 membros titulares e respectivos suplentes, sendo 18 representantes governamentais – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), Secretaria de Educação (SEDUC), Secretaria da Saúde (SESA), Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECITECE), Casa Civil, Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e Secretaria das Cidades – e 18 representações da sociedade civil de entidades e organizações de assistência social, trabalhadores de assistência social e usuários atendidos nos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, contando hoje com a seguinte composição: Federação de Bairros e Entidades Comunitárias de Caucaia (FEBECC), Associação Cearense Pró-Idosos (ACEPI). Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), Sociedade para o Bem-Estar da Família (SOBEF), Serviço Social do Comércio (SESC), Associação dos Moradores do Planalto Caucaia (AMPLAC), Conselho Regional de Serviço Social (CRESS – 3ª região), Associação dos Servidores da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (ASSTDS), Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Crefito 6º REGIÃO), Sindicatos dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará (SASEC), Conselho Regional de Psicologia (CRP-11), Associação Cearense de Terapeutas Ocupacionais, CRAS do Município de Caucaia, NUPP/CRAS do Bom Jardim do Município de Fortaleza, NUPP/CRAS do

Serviluzdo Município de Fortaleza, PABI/CRAS do Pirambu do Município de Fortaleza, Projovem do Município de Beberibe e CRAS do Município de Ibicuitinga.

A paridade entre governo e sociedade civil no CEAS-CE encontra-se em consonância com as diretrizes da LOAS e está de acordo com os fundamentos da democracia deliberativa.

O CEAS-CE tem por missão deliberar, normatizar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução da Política Estadual de Assistência Social, exercendo o controle social, zelando pela efetivação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no estado do Ceará. É uma instância reconhecida pela sociedade na excelência do controle social da Política Estadual de Assistência Social, contribuindo para a garantia dos direitos socioassistenciais e no processo de efetivação do SUAS.

Seus valores estão alicerçados no respeito à individualidade, à igualdade de gênero, às diversidades; as práticas democráticas; a visão sistêmica; a ênfase na competência; a delegação com autonomia; a busca da excelência na prestação de serviços, no desenvolvimento de suas atividades, atuando com autonomia, equidade, ética, profissionalismo e transparência. Em sua dinâmica de funcionamento, o CEAS-CE assume como finalidades:

- Aprovar a Política e o Plano Estadual de Assistência Social, elaborados em consonância com a Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva da efetivação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), no âmbito estadual;
- Fazer cumprir as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social;
- Acompanhar e monitorar a execução da Política Estadual de Assistência Social e do Plano Estadual de Assistência Social e suas adequações;
- Normatizar ações e a regular prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
- Articular-se com o Conselho Nacional de Assistência Social e com os conselhos municipais, objetivando acompanhar e fiscalizar as ações desenvolvidas no âmbito estadual;
- Apreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas da assistência social;
- Apreciar e aprovar a proposta de recursos para capacitação de recursos humanos e para a pesquisa pelo órgão gestor da Política Estadual de Assistência Social;

- Aprovar os critérios de partilha e de transferências de recursos estaduais destinados aos municípios;
- Disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- Aprovar o plano de aplicação do Fundo Estadual de Assistência Social e acompanhar a execução orçamentária e financeira mensal e anual de recursos;
- Normatizar e efetivar as inscrições das entidades e organizações de assistência social cuja área de atuação ultrapasse o limite do município ou na ausência dos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- Atuar como instância de recursos que pode ser acionada pelos conselhos municipais, entidades prestadoras de serviços de assistência social e pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB-CE);
- Acompanhar a execução dos serviços, dos programas, projetos e benefícios aprovados e avaliar os seus impactos sociais;
- Articular-se com os demais conselhos de abrangência nacional, estadual, municipal, bem como com instituições nacionais e estrangeiras, organizações públicas e privadas, visando à superação de problemas sociais do Estado;
- Cumprir e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Lei Orgânica da Assistência Social;
- Estimular, apoiar e promover debates com as instituições governamentais e não governamentais relacionadas à assistência social;
- Zelar pela efetivação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em todo o estado;
- Divulgar no Diário Oficial do Estado e em periódicos de circulação estadual as resoluções e os demonstrativos das contas aprovadas do FEAS-CE;
- Convocar ordinariamente a cada dois anos ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Estadual da Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes e prioridades para a Política Estadual de Assistência Social, e para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas);
- Propor ao CNAS o cancelamento de registro das entidades e organizações de assistência social que incorrerem em descumprimento dos princípios previstos no

Art. 4º da Loas e em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos;

- Assessorar os Conselhos Municipais de Assistência Social na aplicação de normas e resoluções fixadas pelo CNAS e por este conselho;
- Appreciar e aprovar o Relatório do Pacto de Gestão;
- Elaborar seu regimento com aprovação da maioria absoluta de seus membros titulares e/ou suplentes na titularidade;
- Aprovar a Política e o Plano Estadual de Assistência Social, elaborados em consonância com a Política Nacional de Assistência Social/NOB/Suas e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais;
- Fazer cumprir as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social;
- Acompanhar e monitorar a execução da Política Estadual de Assistência Social e do Plano Estadual de Assistência Social e suas adequações. Seu colegiado é paritário. A representação governamental é indicada pelos titulares das pastas, e a sociedade civil escolhido em uma assembleia geral do Fórum Estadual de Assistência Social (FOEAS), instância legal de articulação e discussão da sociedade civil organizada em defesa da política pública de assistência social. Poderão se filiar ao FOEAS na condição de entidade(s) ou membro individual: organizações e entidades da sociedade civil que atuem em defesa da assistência social; usuários (as) da assistência social; cidadãos e cidadãs comprometidos com os objetivos do Fórum. Tem por objetivos contribuir para o cumprimento pelo Estado e sociedade civil, do dever constitucional de prestar assistência social a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social; lutar pela garantia dos direitos e prestação de serviço com qualidade a usuários (as) da assistência social; contribuir para o fortalecimento da sociedade civil nos conselhos de assistência social, para garantir a legitimidade e a qualidade de suas representações; apoiar o Conselho Estadual e os Conselhos Municipais de Assistência Social do Estado do Ceará na defesa da política de assistência social, desde que respeitados os princípios norteadores do FOEAS; estimular a criação de organizações de usuários, conselhos locais e fóruns municipais de assistência social.

O FOEAS tem como objetivo apoiar o Conselho Estadual e os Conselhos Municipais de Assistência Social do Estado do Ceará na defesa da Política de Assistência Social, desde que respeitados os seus princípios norteadores. Ao FOEAS compete eleger os membros titulares e suplentes da sociedade civil para composição do Conselho Estadual de Assistência Social, conforme Lei Estadual Nº 12.531 de 21 de dezembro de 1995 e com o regimento do CEAS-CE, artigo 3º: O CEAS-CE será composto por 36 membros titulares e respectivos suplentes, em caráter paritário entre órgãos públicos e sociedade civil, nomeados e empossados pelo governador do estado, com mandato de dois anos, sendo permitida uma única recondução por igual período.

O colegiado do CEAS-CE reúne-se ordinariamente em sessões plenárias uma vez ao mês, em calendário fixado anualmente. A estrutura organizacional do CEAS-CE é formada pela plenária, Comissões Temáticas, Comissão de Ética e Secretaria Executiva.

A Plenária é formada pela presidência ampliada (onde participam os coordenadores das comissões temáticas e de ética, com formação paritária, eleitos entre seus membros e aprovado em plenária, presidente e vice-presidente) que se reúnem mensalmente, anterior às plenárias, com as seguintes prerrogativas:

- I. Elaborar pautas das reuniões ordinárias, extraordinárias e das comissões temáticas com a participação da secretaria executiva;
- II. Dispor sobre as normas e atos relativos ao funcionamento administrativo do conselho;
- III. Decidir acerca da pertinência e da relevância de eventos para os quais os conselheiros são convidados, bem como designar conselheiro para representar o CEAS-CE em eventos, quando não houver possibilidade de se levar o assunto ao plenário;
- IV. Dirimir conflitos de atribuições entre as comissões temáticas e/ou grupos de trabalho;
- V. Discutir, preliminarmente, o planejamento estratégico do CEAS-CE;
- VI. Examinar e decidir outros assuntos de caráter emergencial;
- VII. Observar e fazer cumprir o regimento e o código de ética;
- VIII. Tomar decisão em caráter de urgência *ad referendum* do plenário. As pautas são construídas pela presidência ampliada e pela secretaria executiva do CEAS-CE, que constam de discussões, apreciação e deliberação de matérias enviadas pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) e demais matérias

provenientes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Tribunal de Contas da União (TCU), Corregedoria Geral da União (CGU), Comissão Intergestores Tripartite (CIT), Comissão Intergestores Bipartite (CIB), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social (FONACEAS), Fórum Nacional dos Trabalhadores de Assistência Social, Fórum Estadual de Assistência Social (FOEAS), Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), entidades e organizações de assistência social e demandas do próprio conselho, relacionadas à execução da política de assistência social e a efetivação do controle social.

- a) Plenária;
- b) Comissões temáticas;
- c) Comissão de ética;
- d) Secretaria executiva.

A plenária é instância deliberativa do conselho, constituída pela reunião dos membros titulares e suplentes, com a competência de deliberar sobre a política estadual de assistência social e sobre os assuntos pertinentes ao monitoramento e à fiscalização. Também é responsável pela apreciação e aprovação das propostas encaminhadas pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) acerca dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Outras competências deliberar sobre a execução do Plano de Aplicação do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), bem como sobre a aplicação dos recursos existentes nos demais setores públicos destinados à área da assistência social.

A plenária é realizada mensalmente e ou extraordinariamente em função de deliberações relevantes, convocadas ou por convocação de 1/3 (um terço) dos membros titulares e/ou suplentes na titularidade, observando, em ambos os casos, o prazo mínimo de cinco dias para a realização da reunião, mencionando-se a respectiva pauta.

As reuniões do CEAS-CE são abertas a qualquer cidadão. Todos podem se manifestar, mas o direito ao voto é exclusivo do conselheiro titular ou daquele em situação de titularidade, quando da ausência do conselheiro titular na reunião plenária.

As comissões temáticas compõem a estrutura do CEAS-CE, de caráter permanente, com a finalidade de subsidiar as decisões da plenária no cumprimento de suas competências. Todos os conselheiros são obrigados a participar de pelo menos uma dessas comissões. Sua composição é de dois anos. Os conselheiros (titular e suplente) escolhem a

comissão de que querem participar e essa composição é matéria da reunião ordinária e objeto de deliberação sob a forma de resolução publicada em Diário Oficial do Estado (DOE).

Reúnem-se ordinariamente, uma vez ao mês, antecedendo a sessão plenária do colegiado, para discutir as matérias que serão apreciadas pelo colegiado. Suas atribuições são definidas regimentalmente, competindo-lhes assessorar o colegiado por meio de pareceres sobre as matérias que foram da sua alçada. Caso seja necessário, as Comissões reúnem-se extraordinariamente atendendo a solicitação do colegiado ou pelos próprios conselheiros para estudo de matérias.

De acordo com o regimento, o CEAS-CE possui seis comissões temáticas: Políticas e Programas, Recursos Humanos e Capacitação, Normas e Articulação, Controle e Financiamento e Acompanhamento aos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Ética. Cada comissão possui um (a) coordenador (a) que exercerá essa função por um período de um ano, permitida uma única recondução, e participará obrigatoriamente da presidência ampliada.

A comissão de ética, instituída pelo regimento interno e por deliberação da plenária, tem por objetivo subsidiar o CEAS-CE na aplicação de penalidades aos conselheiros, em caso de conduta que venha ferir os princípios do código de ética e do regimento interno desse conselho.

Na estrutura do conselho, a secretaria executiva é um órgão interno de apoio técnico e administrativo, diretamente subordinada à presidência do CEAS-CE e à plenária. De acordo com o regimento interno, a secretária executiva é indicada pela secretária coordenadora da política de assistência social do Estado, submetida à apreciação e aprovação da plenária, com as competências de: articular, apoiar e executar atividades técnicas e administrativas a fim de viabilizar o funcionamento das comissões temáticas, dos grupos de trabalho, da presidência ampliada e da plenária do CEAS-CE; operacionalizar o sistema de informação, mantendo atualizados os dados dos CMAS e do CEAS-CE; elaborar atas, resoluções, pareceres e manter atualizada a documentação do CEAS-CE; expedir correspondências e arquivar documentos; prestar contas de seus atos ao colegiado, informando-o de todos os fatos que tenham relação com o CEAS-CE; manter os conselheiros informados sobre os compromissos agendados, as reuniões e pautas a serem discutidas, inclusive no âmbito das comissões temáticas; lavrar as atas das reuniões, encaminhando-as aos conselheiros com antecedência, para apreciação e posterior aprovação do pleno; apresentar anualmente o relatório das atividades do conselho; receber previamente relatórios e

documentos de conselheiros a serem apresentados em reunião da presidência ampliada, para o processamento e inclusão na pauta; providenciar a publicação dos atos do conselho no Diário Oficial do Estado; exercer outras funções correlatas que sejam atribuídas pelo conselho.

Parece ganhar destaque o papel da secretária executiva do CEAS Ceará pela sua organização e dedicação a esse conselho com compromisso ético político e conhecimento acerca da política de assistência social. Em verdade contribui de forma decisiva para que o espaço do CEAS tenha reconhecimento no âmbito local, regional e nacional em termos de participação do controle social da política de assistência social. Esse reconhecimento é notório na posição que ocupa, eleita por unanimidade, como secretária do FONACEAS – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social.

De acordo com a NOB/SUAS 2005, os Estados assumem a gestão da Assistência Social, dentro de seu âmbito de competência, tendo as seguintes responsabilidades: [...] f) estruturar a Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social com, no mínimo, um profissional de nível superior. A secretaria executiva CEAS-CE é liderada por uma assistente social, dispondo de uma equipe de apoio: uma assistente social, um advogado, uma acadêmica em Direito e três funcionárias de apoio administrativo.

E, de acordo com o inciso 1º do art. 8º do regimento do CEAS-CE, fica a presidência e na vice-presidência do CEAS-CE e a mesa diretora é escolhida entre seus pares em reunião ordinária. Os escolhidos são empossados para cumprir um mandato de um ano, permitida uma única recondução.

Verificamos, que após as alterações do regimento interno do CEAS-CE no ano de 2008, a partir da 9ª mesa diretora, registramos alternância no poder entre Estado e sociedade civil na constituição da mesa diretora. São 13 mesas diretoras ao longo de 24 anos de existência, segundo quadro abaixo:

Quadro 1 - Mesas Diretoras do CEAS-CE

(continua)

Mesas Diretoras	Período	Presidente/ Entidade	Vice Presidente/Entidade
Mesa Provisória	21 de dezembro de 1995 a 29 de novembro de 1996	José Rosa Abreu Vale Secretaria da Ação Social - SAS	Irma Martins Moroni da Silva Conselho Regional de Serviço Social – CRESS – 3ª REGIÃO
1ª MESA	29 de novembro de 1996 a 13 de janeiro de 1999	Tânia de Fátima Gurgel Nobre Secretaria do Trabalho e Ação Social - SAS	Irma Martins Moroni da Silva Conselho Regional de Serviço Social – CRESS – 3ª REGIÃO

Quadro 1 - Mesas Diretoras do CEAS-CE

(continua)

Mesas Diretoras	Período	Presidente/ Entidade	Vice Presidente/Entidade
2ª MESA	07 de julho de 1999 a 31 de julho de 2000	Edilson Azim Sarriune Secretaria do Trabalho e Ação Social – SAS	Diana Correia Lima Ferreira Gomes Conselho Regional de Serviço Social – CRESS – 3ª REGIÃO
3ª MESA	24 de agosto/2000 a 25 de outubro de 2001	Edilson Azim Sarriune Secretaria do Trabalho e Ação Social – SAS <i>(a mesa diretora foi reconduzido por mais um período)</i>	Diana Correia Lima Ferreira Gomes Conselho Regional de Serviço Social – CRESS – 3ª REGIÃO
4ª MESA	25 de outubro de 2001 a 25 de outubro de 2002	Regina Ângela Sales Praciano Secretaria de Ação Social – SAS	Romão Nunes de França Federação de Entidades Comunitárias do Estado Ceara - FECECE
5ª MESA	07 de novembro de 2002 a 26 de setembro de 2003	Regina Ângela Sales Praciano Secretaria de Ação Social – SAS <i>(a mesa diretora foi reconduzido por mais um período)</i>	Romão Nunes de França Federação de Entidades Comunitárias do Estado Ceara - FECECE
6ª MESA	26 de setembro de 2003 a 31 de agosto de 2005	Raimundo Gomes de Matos Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS	Cleilson Martins Gomes Sociedade para o Bem Estar da Família – SOBEF
7ª MESA	31 de outubro de 2005 a 28 de setembro de 2006	Hécia Maria Silva Sousa Secretaria do Trabalho e Ação Social - SETAS	Maria Valdicélia Cavalcante Lopes Conselho Comunitário Monsenhor Souto de Itaitinga
8ª MESA	20 de outubro de 2006 a 10 de abril de 2007	Célia Maria de Souza Melo Lima Secretaria do Trabalho e Ação Social - SETAS	Marlúcia Ramos de Fátima de Souza Gomes Federação de Bairros e Entidades Comunitárias de Caucaia – FEBECC
9ª MESA	10 de abril de 2007 a 30 de março de 2008	Fátima Catunda Moreira de Andrade Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS	Marlúcia Ramos de Fátima de Souza Gomes Federação de Bairros e Entidades Comunitárias de Caucaia – FEBECC
10ª MESA	30 de abril de 2008 a 16 de março de 2009	Cleilson Martins Gomes Sociedade para o Bem Estar da Família – SOBEF	José Nazário Viana Filho – Secretaria da Fazenda – SEFAZ a partir do dia 17 de março de 2009 assumiu da Presidência do CEAS-CE em virtude do assassinato do Presidente, ficando até o dia 05 de março de 2009.

Quadro 1 - Mesas Diretoras do CEAS-CE

(continua)

Mesas Diretoras	Período	Presidente/ Entidade	Vice Presidente/Entidade
11ª MESA	05 de maio de 2009 a 30 de junho de 2010	Mary Anne Libório de Patrício Ribeiro Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS	Roseli Ferreira da Silva Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará – SASEC
12ª MESA	30 de junho de 2010 a 30 de junho de 2011	Roseli Ferreira da Silva Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará – SASEC	Mary Anne Libório de Patrício Ribeiro Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS
13ª MESA	30 de junho de 2011 a 30 de junho de 2012	Roseli Ferreira da Silva Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará – SASEC <i>(a mesa foi reconduzida por mais um período consecutivo).</i>	Mary Anne Libório de Patrício Ribeiro Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS
14ª MESA	09 de julho de 2012 a 09 de julho de 2013	Silvana de Matos Brito Simões Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS	Francisco Elenilson Gomes do Nascimento Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF
15ª MESA	24 de junho de 2013 a 31 de julho de 2014	Silvana de Matos Brito Simões Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS	Francisco Elenilson Gomes do Nascimento Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF O Vice-presidente pediu afastamento do cargo/Conselho por motivos particulares sendo eleita a representante da Federação de Bairros e Entidades Comunitárias de Caucaia – FEBECC – Marlúcia Ramos de Fátima de Souza Gomes.
16ª MESA	31 de julho de 2014 a 27 de julho de 2015	Renata Moreira da Silva Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF	Silvana de Matos Brito Simões Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS
17ª MESA	27 de julho de 2015 a 27 de julho de 2016	Silvana de Matos Brito Simões Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS	Érika Marques Nobre Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional – CREFITO 6ª REGIÃO

Quadro 1 - Mesas Diretoras do CEAS-CE

(conclusão)

Mesas Diretoras	Período	Presidente/ Entidade	Vice Presidente/Entidade
18ª MESA	30 de junho de 2016 a 30 de junho de 2017	Lúcia Elizabeth Moura Rodrigues Conselho Regional do Serviço Social – CRESS 3º Região	Regina Ângela Sales Praciano, Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS
19ª MESA	03 de julho de 2017 a 03 de julho de 2018	Lúcia Elizabeth Moura Rodrigues Conselho Regional do Serviço Social – CRESS 3º Região (Recondução)	Regina Ângela Sales Praciano Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS (Recondução)
20ª MESA	11 de julho de 2018 a 11 de julho de 2019	Célia Maria de Souza Melo Lima Secretaria da Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos	Rozelange de Lima Abreu Usuária do Centro de Referência de Assistência Social do Bairro Granja Portugal do Município de Fortaleza
21ª Mesa	11 de julho de 2019 a 11 de julho de 2020	Margarida Ravena Guimarães Chaves Sindicato do Assistentes Sociais do Estado do Ceará	Célia Maria de Souza Melo Lima Secretaria da Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos

Fonte: A autora

5.1 A Trajetória da implantação da Política Pública de Assistência Social no Estado do Ceará

A história registra diversas experiências da trajetória de políticas públicas sociais no Estado do Ceará. No ano de 1987 o governo do estado cria por meio da Lei nº. 11.306, de 01 abril de 1987 a Secretaria da Ação Social – SAS, com o objetivo de coordenar todas as ações da área social, tendo como vinculadas a Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará – Funesce, a Fundação de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza – Proafa e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará – Febemce. Em outubro do mesmo ano, a Coordenadoria Estadual da Defesa Civil passou a integrar a estrutura organizacional da SAS.

Em 1991, a Secretaria da Ação Social passou a denominar-se Secretaria do Trabalho e Ação Social - SETAS, através da Lei nº. 11.809, de 22 de maio de 1991, adicionando a missão de gerar oportunidades de emprego e renda para todos, bem como vinculadas a Fundação da Ação Social- FAS (resultado da incorporação

da Profa pela Funesce, com a mudança da sua denominação para Fundação da Ação Social – FAS, em 1990) e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará – Febemce.

Em 1993, foi promulgada da Lei nº 8.742 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), regulamentando os artigos 203 e 204 da Constituição Federal 1988, representou o reconhecimento da Política Pública de Assistência Social sob a responsabilidade do Estado e imprimindo a participação da sociedade na formação e controle das ações em todos os níveis de governo.

Na direção de precisar o reordenamento dessas políticas públicas e da necessidade de implantação da Política Pública de Assistência Social em todo estado do Ceará de acordo com o artigo 6º da LOAS que, trata da organização e gestão.

A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominando Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com os seguintes objetivos (BRASIL, 2011):

- I -consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II – Integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º C;
- III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV – Definir de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V – Implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI – Estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e;
- VII – afiançar a vigilância Socioassistencial e a garantia de direitos.

Em 1994, Já com a junção das Fundações, a Secretaria passou a ser denominada Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS, através da Lei 12.961 de 03 de novembro de 1999, do Decreto Nº 25.706, de 15 de dezembro de 1999, foi reestruturada absorvendo toda a estrutura organizacional e o quadro de servidores da Fundação da Ação Social – FAS, extinta mediante o Decreto Nº 25.696, de 29 de novembro de 1999 e da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor – Febemce, também extinta pelo Decreto Nº 26.697, da mesma data. A partir de então, torna-se órgão de execução e coordenação, da Política do Trabalho e Assistência Social, no âmbito do Estado do Ceará.

Em 2003, a Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS, através da Lei Nº 13.297, de março de 2003, dentro do modelo de gestão do Governo que assumiu, foi reestruturada absorvendo toda a estrutura organizacional da Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, com as competências de Planejar, coordenar, executar, acompanhar e avaliar as Políticas de Assistência Social e da Criança e do Adolescente.

A Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS foi criada pela Lei Estadual n.º 13.875, de 07/02/2007, e teve sua estrutura definida no(s) Decreto(s) n.º 28.658/07. A reestruturação dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, efetivada por meio da Lei Estadual n.º 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, tendo por finalidade contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do estado e promoção da cidadania.

Sua missão, voltada para contribuir para elevação da qualidade de vida da população cearense, sobretudo dos segmentos socialmente vulnerabilizados, coordenando e executando as políticas do Trabalho, Assistência Social e desenvolvendo ações de Segurança Alimentar e Nutricional.

Vale ressaltarmos que, nesse período a STDS de acordo com o preconiza a Política de Assistência Social teve sua estrutura organizacional assim denominada: Coordenadoria de Proteção Social Básica e Segurança Alimentar e Nutricional – PSB, Coordenadoria de Proteção Social Especial – PSE – Média e Alta Complexidade, Gestão do Suas, Vigilância Socioassistencial, Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social e Gestão para o Trabalho.

Em 2020, de acordo com o Decreto nº 33.612, de 04 de junho, o governo do estado do Ceará altera a estrutura, aprova o regulamento da Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos - SPS , que tem como missão desenvolver e coordenar as políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e artesanato, promover e garantir as políticas de justiça, de cidadania, de mulheres, de direitos humanos e políticas sobre drogas, e cumprir sua função social em parceria com a sociedade e demais instituições governamentais.

Nessa estrutura organizacional compete a essa secretaria:

I – Coordenar, no Estado, a formulação, a implementação, o acompanhamento e avaliação das Políticas Públicas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional;

II – Coordenar, no âmbito do Estado, a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação da Política de Assistência Social, observando a consonância com a legislação vigente e efetivação, a construção e consolidação do Sistema Único de Assistência Social – Suas;

III – assegurar a provisão de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou proteção especial de média e alta complexidade às famílias, e de segurança alimentar e nutricional aos indivíduos e aos grupos vulnerabilizados pela condição de pobreza e exclusão social;

IV – Fortalecer a cooperação técnica com os municípios objetivando, o aprimoramento do acompanhamento e monitoramento às famílias vulnerabilizadas, com crianças de 0(zero) à 6(seis) anos, residentes no seu município, para a efetiva superação da extrema pobreza;

V – Coordenar os Programas de Transferência de Renda em cooperação com os municípios e setores organizados da sociedade civil;

VI – Promover o desenvolvimento de ações de inclusão social e produtiva de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade;

VII – assessorar e viabilizar recursos humanos e infraestrutura necessária ao funcionamento da Comissão Intergestores Bipartite – CIB, e dos Conselhos Estaduais relacionados às funções de competências da Secretaria, com a gestão dos respectivos fundos estaduais e efetivo controle social por meio da participação cidadã;

VIII – estabelecer cooperação mútua com Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente, do Idoso, da Assistência Social, da Segurança Alimentar e Nutricional, bem como com os Conselhos Tutelares para aprimoramento dos processos de formulação e implementação das políticas públicas sob o comando da secretaria;

IX – articular a realização de estudos e pesquisas, sistematização e divulgação das informações relativas à execução das ações de superação da pobreza no Estado e no âmbito de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional;

X – Promover o pleno exercício da cidadania e da defesa dos direitos inalienáveis da pessoa humana, através da ação integrada entre o Governo Estadual e a sociedade, competindo-lhe zelar pelo livre exercício dos poderes constituídos;

- XI – superintender e executar a política estadual de preservação da ordem jurídica, da defesa, da cidadania e das garantias constitucionais;
- XII – desenvolver estudos e propor medidas referentes aos direitos civis, políticos, sociais, econômicos, às liberdades públicas e a promoção da igualdade de direitos e oportunidades;
- XIII – atuar em parceria com as instituições que defendem os direitos humanos;
- XIV – promover a articulação, cooperação e integração das políticas públicas setoriais que garantam plena cidadania às vítimas ou testemunhas ameaçadas;
- XV – coordenar e supervisionar a execução dos programas federais de assistência, proteção à vítimas e pessoas ameaçadas;
- XVI – administrar as Casas de Mediação;
- XVII – administrar os serviços de atendimento básico ao cidadão;
- XVIII – combater o tráfico de seres humanos;
- XIX – executar ações de classificação vegetal com vistas à oferta de alimentos saudáveis e seguros à população;
- XX – coordenar as políticas transversais relacionadas às mulheres, às pessoas idosas, às pessoas com deficiência, à promoção da cidadania de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, à promoção da igualdade racial e à proteção e promoção dos direitos humanos, sem prejuízo das atribuições do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, conforme dispõe o art. 181 da Constituição Estadual, e a outras políticas que venham a ser definidas pelo Chefe do Poder Executivo;
- XXI – promover e coordenar ações de geração participativa de conhecimento voltada para o desenvolvimento rural sustentável e solidário;
- XXII – assessorar os municípios para a implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – Sinan;
- XXIII – promover a gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional – Caisan Ceará;
- XXIV – ampliar as oportunidades de acesso e consumo à alimentação saudável junto aos mais vulneráveis;
- XXV – instituir processos permanentes de educação alimentar e nutricional junto aos gestores, aos profissionais manipuladores de alimentos, às entidades da rede socioassistencial e às pessoas em situação de vulnerabilidades;

XXVI – viabilizar oportunidade de estágio em órgãos públicos e privados aos adolescentes, alunos de escolas públicas e encaminhados por programas sociais;

XXVII – preservar e difundir os aspectos artísticos e culturais do artesanato cearense como fator de agregação de valor e melhoria nas condições de vida da população artesã;

XXVIII – apoiar a comercialização dos produtos artesanais;

XXIX – formular e coordenar a Política Estadual sobre Drogas e apoiar os municípios na implementação das Políticas Municipais sobre as Drogas;

XXX – fomentar e coordenar o desenvolvimento de políticas públicas nos diversos setores governamentais para prevenção ao uso indevido de drogas, tratamento e a reinserção social dos usuários de drogas e seus familiares, em articulação com os órgãos federais, estaduais, municipais e em parceria com organizações representativas da sociedade civil;

XXXI – articular ações integradas nas diversas áreas, tais como, saúde, educação, segurança pública, cultura, esporte e lazer, entre outras, de modo a garantir a intersetorialidade da Política Estadual sobre Drogas;

XXXII – instituir o Sistema Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas e o Conselho Estadual sobre Drogas;

XXXIII – incentivar e fortalecer os Conselhos Municipais de Políticas Públicas sobre Drogas;

XXXIV – coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da população infantil em situação de vulnerabilidade social em articulação com as secretarias afins, os municípios e as organizações representativas da sociedade civil; e

XXXV – exercer outras competências necessárias ao cumprimento de suas finalidades nos termos do regulamento

Ainda, foi criando os cargos de provimento dessa Secretaria como o Observatório de Indicadores Sociais, vinculado diretamente à Direção Superior da SPS.

Os valores da SPS:

I – Proteção social;

II – Justiça;

III – cidadania;

IV – Ordem e o direito;

V – Respeito à dignidade humana, e

VI – Comprometimento com a missão funcional e institucional.

A escolha da temática desta parte, baseamos no reconhecimento de que o exame da problemática delineada neste estudo, exige o desvendar conceitual das categorias “descentralização”, “controle social” e “participação”, compreendidas como eixos fundantes essenciais para o desvelamento das questões manifestas na dinâmica operacional da Política Pública de Assistência Social, no atual contexto histórico. Vale destacarmos que esses conceitos se apresentam de modo isolado, tão somente para satisfazer a um requisito metodológico facilitador da compreensão da matéria em debate, mas, na essência, eles se articulam entre si numa correspondência dinâmica, difícil de balizar onde começam ou terminam, pelo próprio embricamento que suas práticas ensejam.

A política pública de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um conselho de composição paritária entre governo e sociedade civil em representatividade (entidades e organizações socioassistenciais, trabalhadores do Suas e usuários(as)), Fundos nacional, estaduais, Distrito Federal e municipais de assistência social, que centraliza os recursos da área, controlado pelos órgãos gestores e fiscalizado pelos Conselhos de Assistência Social, do Plano de Assistência Social que expressa a Política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistenciais.

Nesse sentido, a Política Pública de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidade de Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros.

Assim, diante dos modelos adotados pelos gestores estaduais antes e depois da promulgação da Lei nº 8.742, 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social-Loas, nunca foi observado o Comando Único da Política, demonstrado uma falta sensibilidade , priorização e reconhecimento da assistência social como política pública que traz em seu arcabouço leis, normatização, resoluções e ainda, o Sistema Único de Assistência Social – Suas, que ampliou e ressignifica o sistema descentralizado e participativo, num compromisso dos governos federal, estaduais, Distrito Federal e municipais, na potencialização de todos os esforços políticos e administrativos necessário, ao enfrentamento das grandes crescentes demandas sociais. Daí indagamos, como “exigir” dos municípios um comando único e priorização, se o Estado que é coordenador e executor dessa política não tem esse comando? Como consequência da concepção de Estado mínimo e de política pública restritiva de

direitos deu-se a precarização do trabalho e a falta de renovação de quadros técnicos, criando enorme defasagem de profissionais; com um enorme contingente de pessoal na condição de prestadores de serviços, sem estabilidade de emprego, sem direitos trabalhistas e sem potencialidade de continuidade das atividades.

Por fim, a Política Pública de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – Suas têm um significado técnico e político, dando uma nova concepção de continuidade, agregando a vontade política e financeira em sua implementação e em sintonia da política com o direito social.

Nesse sentido parece importante destacarmos que a política de assistência social no Estado do Ceará, transita entre ganhos, limites e retrocessos. Tem ganho expressivo que vem se delineando desde a promulgação da CF/88, LOAS e instituição do SUAS, contudo percebe-se que as mudanças organizacionais e nomenclaturas continuam, o que parece retroceder a cada mudança para a política de assistência social, com a incorporação de outras pastas. Enquanto STDS, a política de assistência estava no ápice, no entanto com a última alteração em sua estrutura em 2020, onde é aprovado o regulamento da Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos - SPS , que tem como missão desenvolver e coordenar as políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e artesanato, promover e garantir as políticas de justiça, de cidadania, de mulheres, de direitos humanos e políticas sobre drogas, e cumprir sua função social em parceria com a sociedade e demais instituições governamentais, a política de assistência social deixa de ser o carro chefe, inclusive numa conjuntura de desmonte das políticas públicas, particularmente do SUAS, e degradação das instituições democráticas de direitos no cenário nacional que se inicia desde 2013.

6 ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ATAS COM RECORTE DOS DISCURSOS NAS FALAS DOS CONSELHEIROS DO CEAS-CE COM ÊNFASE NA SOCIEDADE CIVIL

Os Conselhos de Assistência Social embora tenham sido formalmente criados em todas as dimensões (nacional, estaduais e municipais), o exercício da participação para o controle da política de assistência social, ainda é tímido pela fragilidade de desempenho dos Conselhos no cumprimento de suas atribuições. A esse respeito levantamos o seguinte questionamento: Como os representantes da sociedade civil, (Entidades, usuários e trabalhadores) no CEAS – Ce, significam e experienciam os processos de aprovações, apreciações, proposições e deliberações e quais seus discursos, práticas de participação no controle social, suas representações, a quem de fato representam e sentidos que emergem de suas falas.

A Assistência Social como política pública, organizada a partir das diretrizes da descentralização e da participação, tem na sociedade civil a legítima representação dos interesses coletivos. Nessa lógica, a responsabilidade pela condução da Assistência Social como política pública é, em cada esfera de governo, uma primazia do Estado (LOAS, art.5º, inciso III).

Constituindo-se de forma paritária, o Conselho é concebido como espaço efetivo para o exercício das relações democráticas entre o governo e a sociedade civil. Fazer fluir essa possibilidade é o grande desafio para a gestão da Política Pública de Assistência Social, orientada para o interesse público comprometido, portanto, com a equidade e a justiça social.

Nesse sentido, a pesquisa avaliativa – aqui consubstanciada – está diretamente vinculada ao fenômeno do exercício do controle social sobre a gestão da política pública de assistência social no estado do Ceará com o intuito de desvendar, analisar e revelar a dinâmica da participação da sociedade civil no âmbito do Conselho Estadual de Assistência Social, procurando refletir sobre os limites e possibilidades da atuação desses sujeitos. Para tanto, definimos como campo de estudo o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS-CE).

As razões da escolha desse conselho vinculam-se a sua própria configuração no Sistema Descentralizado de Assistência Social no Ceará, quais sejam: o Conselho Estadual, por ser a instância máxima de assessoramento aos conselhos municipais de acordo com as diretrizes e normatização do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Cabe aqui resgatarmos os incisos, I e II, do artigo 204 da Constituição Federal, os quais impõem o novo modelo para a condução da assistência social como direito do cidadão e como política de seguridade social. Fica assegurada uma gestão descentralizada e participativa da política, garantindo a possibilidade de democratizar os processos necessários ao cumprimento da lei maior. “Com a regulamentação da Lei 8.742/93 (LOAS), o desenho ganha contornos mais explícitos no sentido de imprimir a participação da sociedade na formulação e controle das ações em todos os níveis de governo.”

Assim, estruturados pela Constituição de 1988 (Art. 203 e 204), pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (Lei 8.742/1993) e pela Lei 12.435/2011, os processos, mecanismos e instrumentos de operacionalização da atual configuração da assistência social se encontram definidos e regulamentados na Política Nacional de Assistência Social, de 2004, na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), de 2012, e na Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS-NOB-RH/SUAS, de 2006, atribuindo uma nova configuração ao exercício do controle social sobre a Política de Assistência Social.

Entretanto, dentre os muitos desafios à formulação da Política Pública de Assistência Social no estado do Ceará, destacamos a necessidade de efetivar o controle social em obediência aos ditames legais, na perspectiva da universalização e garantia dos direitos socioassistenciais.

Apesar de decorridos 26 anos da promulgação da LOAS (1993), observamos discretos avanços no cumprimento dessa diretriz. São poucas experiências de Conselhos de Assistência Social a efetivarem, no seu cotidiano, o exercício do controle social. Emergem inquietações e descrenças em relação à atuação de setores da sociedade civil no espaço público dos conselhos. Somos desafiados por questões que exigem investigações avaliativas. Na prática, pode-se considerar os conselhos como espaço público? Funcionam de fato como aparelhos de atendimento aos interesses do gestor ou dos usuários? O que efetivamente é vivenciado nos conselhos pode ser de fato considerado controle social? Como a sociedade civil se concebe diante desse palco de disputas entre os diversos projetos políticos da sociedade?

Considerando a temática e o objeto de investigação do estudo – participação da sociedade civil no exercício do controle social no Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará, empreendemos esforço para conhecermos, analisarmos e problematizarmos a dinâmica da participação da sociedade civil buscando delinear como o controle social é exercido por esse segmento em defesa da política pública de assistência social.

Assim, para o exercício do controle social da Política Pública de Assistência Social no estado do Ceará, foi instituído pela Lei nº 12.531, de 21 de dezembro de 1995 e modificado pelas Leis nº 12.576, de 23 de abril de 1996 e nº 13.992 de 06 de novembro de 2007, o Conselho Estadual de Assistência Social – (CEAS-CE), que se constitui instância deliberativa do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, instituído por legislação específica, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. É vinculado ao Poder Executivo Estadual e sua estrutura pertence ao Órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política da Assistência Social, que lhe dá apoio administrativo, devendo assegurar dotação orçamentária para o seu funcionamento, com a finalidade de:

- I – Aprovar a política estadual de assistência social, elaborada em consonância com as diretrizes estabelecidas pelas conferências de assistência social;
- II – Convocar as conferências de assistência social em sua esfera de governo e acompanhar a execução de suas deliberações;
- III – aprovar o plano estadual de assistência social elaborado pelo órgão gestor da política de assistência social e suas adequações;
- IV – Aprovar o plano estadual de educação permanente de recursos humanos para área da Assistência Social, elaborado pelo órgão gestor;
- V – Acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão do Programa Bolsa Família (PBF);
- VI – Fiscalizar a gestão e execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD – PBF e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGD SUAS;
- VII – planejar e deliberar sobre os gastos de no mínimo 3%(três por cento) dos recursos do IGD PBF e do IGD SUAS, destinados ao desenvolvimento das atividades do Conselho;
- VIII – participar da elaboração e aprovar as propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual no que se refere à assistência social, bem como o planejamento e aplicação dos recursos destinados às ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outros entes federativos, alocados nos respectivos fundos de assistência social;

- IX - acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;
- X - aprovar critérios de partilha de recursos em seu âmbito de competência, respeitados os parâmetros adotados na Loas;
- XI – aprovar o aceite da expansão dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, objetos de cofinanciamento;
- XII- deliberar sobre as prioridades e metas de desenvolvimento do SUAS em seu âmbito de competência;
- XIII – deliberar sobre os Planos de Apoio à gestão descentralizada;
- XIV – normatizar as ações e regular a prestação de serviços públicos estatais e não estatais no campo da assistência social, em consonância com as normas nacionais;
- XV – na inexistência do Conselho Municipal de Assistência Social cabe ao Ceasce, inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, bem como os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, conforme parâmetros e procedimentos nacionalmente estabelecidos;
- XVI – estabelecer mecanismos de articulação permanente com os demais conselhos de políticas públicas e de defesa e garantia de direitos;
- XVII - estimular e acompanhar a criação de espaços de participação popular no SUAS;
- XVIII –elaborar, aprovar e divulgar seu regimento interno.

Para alcançarmos os objetivos que se propõe esta dissertação, privilegiamos o estudo das atas do Conselho Estadual de Assistência Social no período de julho de 2018 a agosto de 2019. Isso se deve porque no período anterior a autora estava na presidência desse colegiado, logo sentiu a necessidade de suspender o contato direto com o objeto em estudo e ter um resultado real uma vez que nas reuniões as quais se conduziu, provavelmente teria um senso formado pelo conhecimento e posicionamento daquele colegiado, logo provavelmente não ter-se-ia uma leitura racional, livre de paixões, conforme se apresenta nas atas.

Parece significativo salientarmos, que o Conselho Estadual sempre teve seu reconhecimento nos três entes federativos, nacional, estadual e municipal. Esse reconhecimento se deve a seu caráter normativo expedido pelo conselho nacional e legislações vigentes, ademais por ter uma secretária executiva com alto nível de conhecimento

tanto da política de assistência social, como das normativas acerca do funcionamento e papel dos conselheiros.

Nesse sentido podemos dizer que o Ceará é conhecido, reconhecido e solicitado pelos diversos espaços de controle social por sua militância na política pública de assistência social como CNAS, FONACEAS, CIB, entre outras convocações, o que corrobora para que o Estado do Ceará seja exemplo de controle social ativo. Destaque-se, também, que a secretária executiva desse colegiado, também é executiva do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social – Fonaceas, eleita por reconhecimento de competência e militância no controle social e a atual presidente coordenadora desse Fórum, ambas eleitas pelas representações dos 27 Estados brasileiros

A priori pensamos em realizar uma entrevista com questionário semi estruturado, foram entrevistados três usuários, contudo percebemos que as falas pareciam escamotear a realidade, logo se resolveu dar prioridade as análises de conteúdos das atas de reuniões ordinárias e extraordinárias, para tal quando se iniciou as leituras tivemos a certeza da escolha correta, pois as reuniões do CEAS-CE são gravadas e decodificadas por aparelhagem com tecnologia de forma tão precisa, que suas leituras tornam-se exaustivas, demandam muito tempo, são tão reais que, você adentra como personagem observador nas reuniões, como se estas estivessem acontecendo exatamente no momento da leitura.

Outra percepção no estudo das atas, foi que a maioria dos conselheiros parece esquecer de que estão sendo gravados e que suas falas são decodificadas na íntegra. Contudo, no calor das emoções conseguem ser verdadeiros sujeitos de suas histórias, suas falas e posicionamentos denotam muito do EU de cada um, seus anseios, desejos e identidades, para tal suspendem suas posturas de representação e representatividade conselheira, e são sujeitos de si mesmo, o que foi perceptível nas atas analisadas.

É nessa perspectiva que para analisarmos as atas, buscamos as técnicas de análise de conteúdo (BARDIN, 1979; MINAYO, 1994) na medida em que essas possibilitam, uma apropriação qualitativa e sistemática do material coletado. Ademais, segundo a autora, a função primordial da análise do conteúdo é o desvendar crítico, o qual versa sobre um:

[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdos das mensagens indicadas (quantitativas ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção (variáveis inferiores) destas mensagens (BARDIN, 2010, p. 26).

Os instrumentos e técnicas utilizados foram a base para a análise dos dados coletados, dessa forma foram construídos instrumentos de coleta para cada etapa. Depois de analisados os dados e obtidos os resultados, foi realizada a análise e interpretação dos mesmos.

Na análise de conteúdo, conforme Bardin (1977) devemos percorrer as seguintes fases: primeiro é realizado a pré-análise que constitui a organização do material. Esta fase corresponde a um período de intuições, mas tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um plano de análise [...] trata-se de estabelecer um programa que, podendo ser flexível (quer dizer, que permita a introdução de novos procedimentos no decurso da análise), deve, no entanto, ser preciso (BARDIN, 1977, p.95).

A segunda fase é a exploração do material: “esta fase longa e fastidiosa consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas (BARDIN, 1977, p.131).

O tratamento de dados, inferência e interpretação é a terceira e última fase. Nesta etapa, Bardin (1977) destaca que os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos e válidos. Segundo a autora, o pesquisador tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos.

Nesse sentido, as atas do Conselho Estadual de Assistência Social - Ceas-CE denotam fidedignidade, para tal trouxe nas categorizações a participação da sociedade civil, enquanto principal instância de deliberação para a política pública de assistência social nos conselhos gestores de políticas públicas, suas concepções e sentidos, pontos de pauta, falas e atos recorrentes, falas divergentes e nas situações necessárias a uma melhor compreensão da dinâmica das reuniões, recortes das falas da presidência e secretária executiva, uma vez que a primeira parece ter interferência direta na condução de decisões no momento de votação de pautas, no segmento sociedade civil, particularmente usuários e entidades, e a segunda por ter domínio teórico e metodológico acerca das normativas, da política de assistência social e ser uma defensora incontestável do controle social, ambas fazem intervenções relevantes de chamamento para fortalecimento da participação do colegiado, particularmente da sociedade civil.

Sabemos que o conceito de sociedade civil surgido no Brasil dos anos 70 passou por mudanças significativas tendo sido reelaborado na teoria democrática nos anos 1990.

Importante destacamos que, o termo sociedade civil, traz consigo divergência de significados, sua terminologia tem sofrido ao longo dos últimos anos, especialmente a partir da década de 1970, quando essa discussão se aprofunda no cenário nacional, ganhando visibilidade e expressão no senso comum e também na academia nessa disputa de significados.

É por essa multiplicidade de significados que se procurou nesse trabalho delinear a percepção de Sociedade civil, corroborando com o autor Giovanni Semeraro que resgata o verdadeiro conceito gramsciano de sociedade civil, revelado em toda a sua densidade política, para tanto analisa o pensamento de Gramsci que nunca deixou de ser dialético, conflitivo e globalizante (orgânico) ao mesmo tempo, e reflexões acerca do novo tipo de sociedade civil.

Semeraro (1999) afirma que, para Gramsci, a sociedade civil nem foi pensada em função do Estado nem se reduz às relações burguesas, sendo concebida como “... o extenso e complexo espaço público não estatal onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que com sua cultura, com seus valores ético-políticos e suas dinâmicas associativas chegam a formar as variáveis das identidades coletivas” (SEMERARO, 1999, p. 70).

Parece significativo realçarmos que mesmo o CEAS tendo uma sociedade civil constituída por entidades e ou organizações socioassistenciais, usuários na concepção da resolução nº 11/2015, datada de 23 de setembro de 2015 e trabalhadores, obedecendo ao princípio da paridade segundo o art 30 da LOAS, percebemos que ser paritário não é sinônimo de participação social com identidades coletivas.

Nesse sentido, compreendemos que a importância dos conselheiros, particularmente da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas, são fundamentais para as políticas públicas e nesse trabalho a política de assistência social, por isso corrobora-se com a concepção gramsciana de sociedade civil, para o autor a sociedade civil é o terreno onde os indivíduos "privados" de sua dignidade e pulverizados em suas vidas podem encontrar condições para construir uma subjetividade social, podem chegar a ser sujeitos quando, livre e criativamente organizados, se propõem a desenvolver, juntamente com as potencialidades individuais, suas dimensões públicas e coletivas.

Isso leva-nos a uma reflexão se o CEAS se configura de fato, enquanto espaço público, isso por que se percebe falta de conhecimento por parte dos representantes da sociedade civil, particularmente usuários sobre o controle social e operacionalização técnica das políticas, incluindo desde o significado da terminologia usada até a organização dos serviços, programas, projetos, benefícios socioassistenciais, formas de financiamento e orçamento público. Nessa perspectiva leva-se em consideração que os usuários, têm histórias

de vida marcadas por adversidades difíceis de serem superadas, de imediato, no contexto de suas condições objetivas de existência.

Iniciamos a análise de conteúdo das atas do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS-CE, tendo como ponto de partida uma síntese do que é recorrente, não só da sociedade civil, mas do colegiado na dimensão de sua totalidade, isso porque quando se refere às faltas justificadas e não justificadas, à realização de reuniões das comissões temáticas permanentes e à forma como as atas são aprovadas, indicam que o fenômeno ausência, não é uma demanda apenas da sociedade civil, mas de todos os segmentos conforme tabelas a seguir.

Tabela 1 - Reunião do pleno - de Agosto a Dezembro - 2018

Total de Reuniões	Reunião do pleno - de Agosto a Dezembro - 2018			
	Segmento	Presença	Falta Justificada	Falta não justificada
05	Governo	44	21	22
	Sociedade Civil	52	22	11
	Total	96	43	33

Fonte: Elaborado pela autora

Em percentual, verificamos 55, 81% de presenças, 44,19% de ausência, 56,57% de faltas justificadas, e 43,43% de faltas não justificadas.

De acordo com o período analisado nas atas, a tabela acima indica que há uma maior presença da sociedade civil em relação à representação governamental, contudo não se pode deixar de reafirmar a baixa frequência nas reuniões do pleno nos dois segmentos o que fragiliza o controle social nessa gestão. Quanto às faltas justificadas como não justificadas, são expressivas para os dois segmentos, entretanto o que nos chama a atenção é a pouca justificativa dos conselheiros da sociedade civil em relação à representação dos conselheiros governamentais, o que merece ser mais bem avaliado.

Tabela 2 - Reunião do pleno – de Julho a dezembro de 2018

Total de Reuniões	Reunião do pleno – de julho a dezembro de 2018			
	Segmento	Presença	Falta Justificada	Falta não Justificada
07	Governo	55	27	27
	Sociedade Civil	70	23	26
	Total	125	50	53

Fonte: Elaborado pela autora

Em percentual, verificamos 54, 82% de presenças, 45,18% de ausência, 48,54% de faltas justificadas, e 51,46% de faltas não justificadas.

De acordo com os números analisados nas atas, percebemos que há uma maior participação dos dois segmentos em 2019, sendo expressiva no segmento da sociedade civil, no entanto deve-se destacar que nesse período houve duas reuniões extraordinárias e uma da presidência ampliada o que aumenta o número de participação dos segmentos, mas que ainda não é expressiva.

Quanto às faltas, a sociedade civil continua justificando menos do que a representação governamental.

No que se refere às frequências, as faltas tanto justificadas como não justificadas as atas apontam como fato recorrente um índice altíssimo de ausências, tanto do governo como sociedade civil, o que pode comprometer o processo de aprovações e deliberações do colegiado.

Registremos também como recorrente e de muita importância, a ausência de conselheiros nas comissões temáticas, o Conselho tem 07(sete) comissões temáticas de Políticas e Programas, Recursos Humanos e Capacitação, Normas e Articulação, Controle e financiamento, Acompanhamento aos Conselhos Municipais de Assistência Social, Acompanhamento as Condicionais do Programa Bolsa Família e de Ética.

Ressaltamos que, as comissões temáticas são espaços de estudo e análise e emissão de parecer prévio de matérias que serão submetidas à aprovação ou não da plenária. Constituídas por conselheiros titulares e suplentes, conta com um calendário específico de reuniões no início do mandato do colegiado. Mesmo esse calendário sendo discutido e aprovado pelo colegiado, há um esvaziamento dos conselheiros conforme tabela a seguir.

Tabela 3 -Comissões Temáticas- de julho a dezembro de 2018

Total de Reuniões	Comissões Temáticas- de julho a dezembro de 2018			
	Segmento	Presença	Falta Justificada	Falta não justificada
17	Governo	14	13	19
	Sociedade Civil	23	15	22
	Total	37	28	41

Fonte: Elaborado pela autora

Em percentual, verificamos 35% de presenças, 65% de ausências, 40,58% de faltas justificadas e 59,42% de faltas não justificadas.

Quanto às comissões temáticas, estas, podemos afirmar diante dados da tabela acima, que foram inexpressivas a respeito da participação dos dois segmentos, contudo os conselheiros do segmento da sociedade civil tiveram maior participação em relação aos conselheiros do segmento governamental.

Em cada comissão têm-se nove conselheiros que devem ser paritários, porém observamos na análise das atas, algumas comissões sem a devida proporcionalidade, o que se pode apontar como indicativo a identidade dos conselheiros com a temática no momento de formar as comissões.

Vale realçarmos, também, que não houve reunião das comissões em julho, Agosto e Dezembro, algumas reuniões foram suprimidas pela falta de conselheiros, como por exemplo:

COMPARECIMENTOS

Comissão de Políticas e Programas em:

Setembro: Um Conselheiro

Outubro: Um Conselheiro

Novembro: Dois Conselheiros

Comissão de Controle e Financiamento

Novembro – Um Conselheiro

Comissão de Normas e Articulação

Outubro – 03 Conselheiros

Novembro: 03 Conselheiros

Comissão de Recursos Humanos e Capacitação

Outubro- 03 Conselheiros

Novembro – 02 Conselheiros

Comissão de Acompanhamento aos Conselhos Municipais

Outubro- 02 Conselheiros

Novembro – 03 Conselheiros

Comissão de Acompanhamento as Condiçionalidades do PBF

Outubro- 03 Conselheiros

Novembro – 03 Conselheiros

Comissão de Ética – Nenhuma Reunião

Destacamos que, no ano de 2018 E 2019, o máximo de conselheiros que participaram das reuniões de comissões foi de 60%, em nenhuma reunião houve 100% de participação.

Tabela 4 - Comissões Temáticas – de janeiro a julho de 2019

Total de Reuniões	Comissões Temáticas – de janeiro a julho de 2019			
	Segmento	Presença	Falta Justificada	Falta não Justificada
18	Governo	26	11	11
	Sociedade Civil	21	13	14
	Total	47	24	25

Fonte: Elaborado pela autora

Em percentual, verificamos 49% de presenças, 51% de ausências, 48,98% de faltas justificadas e 51,02% de faltas não justificadas.

No período analisado em 2019, houve um aumento da participação dos dois segmentos, no entanto ainda não satisfatório para empoderamento das comissões. Houve uma inversão em relação a 2018 com uma menor participação dos conselheiros do segmento da sociedade civil.

Não houve reunião em Janeiro, Maio e Junho

Algumas reuniões foram suprimidas pela falta de conselheiros, como por exemplo:

Comissão de Políticas e Programas em:

Fevereiro - 01 conselheiro compareceu

Março: 00 conselheiro

Abril: 03 conselheiros

Comissão de Controle e Financiamento

Fevereiro – 01 Conselheiro

Março – 01 conselheiro

Abril – 01 Conselheiro

Comissão de Normas e Articulação

Fevereiro – 01 conselheiros

Abril - 03 Conselheiros

Comissão de Recursos Humanos e Capacitação

Fevereiro – 03 Conselheiros

Março -- 02 Conselheiros

Comissão de Acompanhamento aos Conselhos Municipais

Fevereiro – 00 Conselheiros

Março – 03 Conselheiros

Novembro – 03 Conselheiros

Abril - 03 Conselheiros

Comissão de Acompanhamento as Condicionalidades do PBF

Fevereiro – 03 Conselheiros

Abril – 00 Conselheiros

Comissão de Ética – Nenhuma Reunião

Destacamos que tanto no período analisado de 2018 assim como 2019 o máximo de conselheiros que participaram das reuniões das comissões foi de 60%, em nenhuma reunião houve 100% de participação.

Para tanto, faz-se necessário dar ênfase a fala da secretária executiva que faz apelo à participação dos conselheiros nas comissões temáticas, para que as mesmas aconteçam já que estas têm como objetivo qualificar a plenária no processo de deliberação. Cabe ainda destacarmos que, no marco de 12 meses desse colegiado, período analisado nesse trabalho, a mesa diretora já recorre a terceira eleição com redefinição dos conselheiros nas comissões temáticas o que indica a pouca relevância dada as comissões ou uma provável ocupação, talvez de trabalho, dos conselheiros tanto do segmento governamental, como da sociedade civil.

Para tal, podemos corroborar com Raichelis (2011), quando alerta para a necessidade de se refletir sobre as condições concretas que este segmento, sociedade civil, tem para participar das reuniões nos conselhos, já que pode, inclusive, ocorrer em horário de trabalho sem que eles tenham respaldo institucional para se ausentarem do ambiente de trabalho para participar dessas reuniões.

Ilustremos que ser conselheiro é uma escolha e quando se propõe a participar do controle social de conselhos gestores de políticas públicas, e neste o de Assistência Social, o conselheiro está assumindo um compromisso ético, político e moral em defesa de um sistema de proteção social, para além de se tornar um agente público segundo a lei 8.429/92 que para definir agente público, trata das requisições de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade assim como da improbidade administrativa e punições (BRASIL/MDS/UNESCO, 2006a).

Nesse sentido, Gohn (2001), ao explicitar pontos a serem inseridos no debate sobre os conselhos gestores, aponta que os representantes que atuam em um conselho devem possuir vínculos permanentes com o segmento que o elegeu. Corroboramos com essa afirmação, na medida em que entendemos que a participação de representantes de determinados segmentos nesses espaços decisórios, tais como os conselhos, não devem acontecer por indivíduos isolados, mas a partir de uma articulação orgânica desses indivíduos com aqueles que representam, buscando, desta forma, introduzir, no centro dos movimentos

coletivos, a possibilidade de se atingir maior democratização no âmbito das políticas públicas no Brasil.

Nesse sentido, a participação no CEAS não se apresenta como ativa, pois segundo as atas percebemos com recorrência a ausência dos conselheiros, o que é notório na fala da presidente e secretária executiva. Destaquemos que se tornou rotineira a inversão das pautas na tentativa de garantir o quórum, pois conforme se citou anteriormente, o CEAS-CE segue a rigor os ditames legais, sem o quórum não há deliberação. Realça-se que segundo as atas essa recorrência aconteceu nas duas mesas diretoras, tanto na representação governamental, assim como na representação da sociedade civil.

Quanto à presidência ampliada, as faltas tanto justificadas como não justificadas, também são recorrentes conforme tabela a seguir;

Tabela 5 - Presidência Ampliada – de Janeiro a Junho 2019

Total de Reuniões	Presidência Ampliada – de Janeiro a Junho 2019			
	Segmento	Presença	Falta Justificada	Falta não justificada
03	Governo	06	06	05
	Sociedade Civil	04	07	00
	Total	10	13	04

Fonte: Elaborado pela autora

Em percentual, verificamos 37% de presenças, 63% de ausências, 76,47% de faltas justificadas e 23,53% de faltas não justificadas.

OBS: Não houve reunião em Janeiro, Fevereiro e Junho.

A Presidência Ampliada é composta por dez conselheiros, se paritária, deveria ser dez do segmento governamental e dez do segmento da sociedade civil, porém a comissão analisada é composta por quatro conselheiros representantes governamentais, nesta incluso a presidente e seis conselheiros da sociedade civil, o que na ausência da paridade, quem teria maior poder de barganha, se qualificada, seria a sociedade civil.

Além das faltas recorrentes, as atas indicam que as pautas extensas parecem também serem responsáveis pelo descumprimento do quórum, vez que alguns conselheiros precisam se ausentar antes do término das reuniões quando ainda têm pautas para serem

deliberadas. Para tal a mesa diretora e secretária-executiva fazem apelo para que os conselheiros permaneçam e estes quando concordam, aprovam a matéria restante sem questionamentos diante o avançar da hora e a própria exaustão dada a extensão da pauta.

Quanto às pautas extensas, conforme citado nas atas, o que percebemos é que esse procedimento é recorrente e no decorrer das leituras das atas, não há nenhuma manifestação do colegiado para enxugar as pautas, para tanto se percebe que alguns conselheiros não levam em conta ou não percebem a importância das atas no processo deliberativo.

Outro ato recorrente diz respeito à aprovação de atas das reuniões anteriores, esse ponto de pauta é o mais rápido e quase imperceptível, todas as atas são aprovadas sem manifestação, contestação ou minimamente observação de nenhum segmento, governo e sociedade civil. Conforme já citado no corpo desse trabalho, as atas são longas, ricas em detalhes e inclusive exaustivas, segundo a secretária executiva as atas são enviadas por e-mail para todos os conselheiros, com tempo suficiente para leitura e considerações de acordo com o regimento interno.

Parece ganhar destaque a intervenção da secretária executiva quando se pronuncia chamando a atenção dos conselheiros a respeito da importância da leitura e aprovação das atas, a preocupação é notória no pronunciamento a seguir:

“É importante que cada conselheiro(a) leia as atas, porque é um documento que fica, é arquivada na secretaria executiva e depois de ser aprovada por esse conselho, se torna pública; qualquer órgão ou qualquer cidadão pode solicitar as atas das reuniões. São publicizadas quando são aprovadas, mas podem ser entregues a qualquer cidadão ou órgão que solicitar, por isso é importante que a gente leia, por que ali ficam registrados os nossos pareceres e o que nós falamos na reunião.”

Infelizmente, há um silenciamento e nenhum conselheiro se manifesta, sequer para fazer alguma justificativa, ou tentar entender a fala da secretária que é bem clara, apenas a mesma se pronuncia pela indignação diante a indiferença da plenária no momento da aprovação.

Faz-se mister realçarmos que, uma recorrência que compromete os debates do colegiado é a rotatividade de conselheiros, tanto da representação da sociedade civil como do segmento governamental.

Tabela 6 - Alternância Conselheiros 2018 / 2019

Total de Alternâncias	Alternância Conselheiros 2018 / 2019		
	Segmento	2018	2019
20	Governo	03	07
	Sociedade Civil	05	05
	Total	08	12

Fonte:Elaborado pela autora

No período compreendido entre 2018 e 2019, segundo a tabela acima, houve uma expressiva rotatividade de conselheiros nos dois períodos analisados tanto da representação governamental, como da sociedade civil.

Vale destacarmos que, os dados acima citados, demonstram um repensar no processo eleitoral e indicações dos conselheiros, uma vez que a alternância propicia uma descontinuidade nas avaliações das pautas.

Outro ato recorrente se apresenta no segmento da sociedade civil representada por entidades, percebemos pouca participação em todas as reuniões, na maioria não há sequer um pronunciamento e sim um silenciamento. Quando se pronunciam timidamente raramente participam de um debate acerca da política de assistência social, a participação mais próxima da política a qual se comprometeram defender foi sobre a conferência e mesmo assim com pouca disponibilidade para participação. O que parece ser um segmento descolado da sociedade civil por sua neutralidade.

Conforme observamos nas atas, até o processo conferencial vem sendo tratado com pouca ênfase pelos conselheiros no que tange a participação. Precisamos trazer para o centro dos debates no CEAS a necessidade de reafirmar que o movimento em defesa da democracia e da política pública de assistência social, faz-se necessário em decorrência da posição contrária do governo, e a conseqüente revogação das resoluções do CNAS quando convocada a XII Conferência Nacional de Assistência Social.

Consideramos de fundamental importância assegurar o ciclo de conferências, uma vez que se vivencia um processo de desmonte e desfinanciamento da política pública de Assistência Social, comprometendo a sobrevivência de milhões de famílias, agravada pelo

avanço da pobreza, do desemprego e das desigualdades. Além disso, o ciclo de conferências é fundamental para a garantia do direito constitucional à participação e ao controle social.

Como observamos nas atas a respeito das entidades, sabemos que algumas têm seus convênios, tanto com o governo estadual assim como municipal, para tanto se corrobora com Dagnino (2004), quando expõe que a relação entre o Estado e o “terceiro setor” (compreendido aqui como sinônimo de sociedade civil) é de transferência de atribuições do primeiro para o segundo. Esta relação, além de produzir poucos resultados positivos, estes são provisórios, fragmentados, pontuais e limitados em relação à diminuição de desigualdades estruturais e melhorias de vida das classes sociais atingidas pelas expressões da questão social. Pois, conforme observa a autora, muitas vezes, há um abandono dos vínculos orgânicos dessas organizações com os movimentos sociais e suas ações acabam por traduzir fundamentalmente os interesses de suas equipes diretivas, acarretando uma fragilidade na representação da sociedade civil como segmento político.

Nesta concepção, temos o trabalho voluntário, a responsabilidade social, a solidariedade, promovendo a despolitização da participação, esvaziando o significado político de participação e reduzindo-a a gestão das políticas públicas, na busca por legitimidade de governos, diferente da participação tida como partilha do poder entre Estado e sociedade civil.

Em verdade há uma preocupação com essa participação não ativa das entidades, pois essa inércia a respeito da política de assistência social corrobora com as perspectivas do governo atual que tem a intenção, com seu plano de governo, transferir para as entidades as responsabilidades do setor público previsto na constituição cidadã, num retrocesso que ganha força diante o desmonte das políticas públicas.

Quanto aos trabalhadores, como em sua maioria são servidores concursados ou terceirizados dos equipamentos da assistência social apresentam-se segundo Bourdieu mais capital cultural, logo com debate mais qualificado diante das matérias em pauta.

Faz-se importante destacarmos que, a conselheira representante da sociedade civil no segmento de trabalhadores, indicada para representação do CRESS, tem destaque no conselho, uma vez que é capacitada para discutir o que se considera mais difícil para os conselheiros de um modo geral, orçamento e Financiamento. Esta se posiciona de forma ética e denota que está no CEAS realmente em defesa dos usuários da política de assistência social, pois defende o sistema de seguridade social com muita propriedade, lamentavelmente a mesma deixou o conselho por motivos justificáveis.

Outra que também tem destaque representa a sociedade civil no segmento de trabalhadores, esta tem conhecimento acerca da política de assistência social com detenção de um saber teórico capaz de uma participação ativa diante das pautas que necessitam de debates com saber teórico.

As demais representantes da sociedade civil no segmento trabalhador, inegavelmente têm experiências, contudo umas se apresentam com debates permeado de incertezas e saberes fragmentados, se detendo às proteções sociais básica e especial da política de assistência social, outras se pronunciam timidamente aparentam não domínio das pautas relacionadas a política de assistência social e as maiores participações são para dúvidas mesmo depois de mais de 18 meses de conselheiras. Isso aponta para a necessidade de capacitações para qualificar os debates, inclusive com as normativas e regimento do CEAS.

A respeito dos usuários, percebemos que apenas duas participam mesmo que de forma muitas vezes equivocada e conteúdo que apenas se aproximam da política de assistência social, entretanto não em defesa desta, mas e, sobretudo dirigidos a reclamações sobre o funcionamento, programas e serviços dos CRAS em seus territórios.

A primeira é portadora de um discurso longo, muitas vezes desconexo e permeado de contradições. A segunda mais observa que fala, contudo foi a única desse segmento que trouxe uma fala divergente da primeira. Resolvemos dar codnomes para as conselheiras uma vez que ponto de vista ético, falamos de posicionamentos que emergem por dentro das atas, para tanto se faz necessário preservarmos as identidades. Vale lembrarmos, também, que a usuária falante advém de comunidade eclesiástica e corrobora com recorrência em todas as atas analisadas com a fala da presidente quando se pronuncia trazendo a divindade como suporte.

Segundo a pauta da reunião ordinária acerca da representação do CEAS na reunião descentralizada da região nordeste em Natal, Rio Grande do Norte, o segmento de usuários faz a defesa para escolha de quem vai representar. Duas usuárias se candidatam com as seguintes falas:

A Usuária Falante -Me coloco porque é o que eu abraço. Então Deus vai providenciar. Ele providencia e dá certo. Continua Eu acredito tanto na providência divina, que se for para eu ir, eu estou a disposição. Se concordarem que eu vá, eu vou, senão era porque não era para eu ir.

Usuária ouvinte- Me candidato porque tenho tempo para isso. Não tenho filho pequeno e moro só.....

É nessa disputa de poder que o pensamento gramsciano descreve com propriedade que sociedade civil de fato para o autor, não é só lócus da razão discursiva e o encontro de sujeitos falantes, mas território de disputa e definição de poder.

Nessa perspectiva, os discursos têm mais sentidos pautados em apostar na divindade e disponibilidade do que na relevância da participação e militância de uma política que se encontra ameaçada na atual conjuntura, numa configuração política de desmonte, negação de direitos, corte de verbas e ameaça da perda de status de uma política de Estado.

Destacamos que segundo consta nas atas, há uma disputa de vagas para viagens, contudo essa disputa se acirra, sobretudo, quando é para fora do Estado. Percebe-se que, quando é para exercer a função precípua do CEAS de monitoramento aos municípios previstos nas normativas, os conselheiros dos dois segmentos, governo e sociedade civil, em sua maioria, não têm disponibilidade.

Cabe ainda destacarmos, indicativo nas atas que as usuárias são indicadas pelos CRAS, isso é notório nas suas falas quando têm como recorrência mais reclamações dos Serviços, programas e projetos nos equipamentos da assistência do que em defesa de um SUAS com eficiência e eficácia para os usuários. Apenas uma representante do segmento de trabalhadores se coloca e assume as requisições as quais o CEAS é convocado.

A usuária falante se manifesta com recorrência da falta de informação dos usuários denunciando que são tutelados pela desinformação, em seguida faz a crítica, logo há uma contradição em seu discurso, o que se percebe nas atas diante de recortes de falas como:

A Usuária Falante: Nos CRAS os usuários não têm acesso às informações, às vezes estão lá, inocentes e não sabem. Eles perdem direitos, eles perdem ou muitas vezes são relaxados, nem liga, não tem noção de nada. O CRAS era para ser espaço de informação, eles não dão informações... é muito insuficiente..... O CRAS peca por não informar para seus usuários(as) do seu papel nos conselhos

Na relação dos usuários também há falas divergentes, nesta a respeito dos CRAS e desconexas em relação às pautas, nesse sentido é possível afirmar que dentro de um mesmo segmento, nesse caso específico, usuários, as relações políticas não são tranquilas e se manifestam denotando posições contrárias, o que fragiliza esse segmento podendo trazer implicações na definição de sua atuação frente ao encaminhamento das demandas. Em verdade deveriam construir uma unidade para estarem fortalecidas em defesa na garantia de direitos dos mais vulneráveis.

A usuária ouvinte faz uma fala divergente conforme segue:

A Usuária ouvinte: Sou usuária também e conheço a realidade do meu povo, de porta a porta, não é por informação, não concordo.... Eu tenho 73 anos, fico feliz porque aqui eu posso falar, esclarecer para alguns que não conhecem a realidade da pobreza, da miséria e da fome....

Não há réplica, em seguida, a usuária falante faz críticas aos demais usuários do colegiado que não se manifestam com a seguinte indignação:

A Usuária Falante O pecado: Usuários não sabem falar, nem dizer nada, observo que tem duas aqui que ficam dormindo nas reuniões e não têm interesse. "se torna difícil", precisamos de várias coisasa gente precisa estar trabalhando para melhorar as representações.....Hoje a gente sofre por falta de informação... muito triste você tentar se levantar e ainda ter que levantar o outro.

.... Convido os conselheiros a participar no centro da pastoral, onde sou conselheira Eu sou da Arquidiocese, a gente tem fé política, que a gente sempre está atualizado, mas tem pessoas que não.

De fato, percebemos um frágil debate político acerca da política de assistência social, com participação passiva, logo não se tem participação qualificada sem política, a dimensão política é fundante para se pensar as relações de poder. Isso é notório diante os discursos desconexos dos usuários no CEAS.

As falas recorrentes parecem pouco qualificadas, sem embasamento teórico em defesa do SUAS, nesse sentido percebe-se que a política de assistência social ainda não atingiu seu patamar de consolidação e protagonismo dos usuários. Para tanto, percebemos que essa preocupação já vem em discussão tanto que vários trabalhos expõem a preocupação com a questão da capacitação para os conselheiros (GOHN, 2001, 2006; DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2012). Segundo Tatagiba (2012, p. 69) é o —reconhecimento unânime da falta de capacitação dos conselheiros, tanto governamentais quanto não-governamentais, para uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos. Esta realidade caminha junto com a defesa de programas de capacitação em todas as instâncias de governos, como está previsto na NOB-RH/SUAS.

Como expõe a autora, em diversos estudos analisados, os dados permitem dizer que —trata-se atualmente do principal obstáculo a uma atuação efetiva das representações não-governamentais nos conselhos (TATAGIBA, 2012, p. 70). Ressalta a autora, a falta de capacitação afeta de maneira diferente os atores sociais que compõem os conselhos, considerando o acesso a informação e o conhecimento que dispõem sobre a máquina pública, isto abre vantagens para os conselheiros governamentais.

Ressaltamos que, a falta de capacitação compromete não só intervenções qualificadas no âmbito do conselho, mas também em outros espaços de controle social como os fóruns. Importante ressaltar a instituição do fórum dos usuários no Estado do Ceará, sua instituição foi permeada de interesses políticos, partidários sem consonância com as normativas. A Resolução CNAS N° 11, DE 23 DE SETEMBRO DE 2015 que caracteriza os

usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, entretanto parece abrir espaço para dupla interpretação o que abriu caminho para esse descaminho que levou a descredibilidade do Fórum no Ceará, com repercussão Nacional. Percebemos conflitos de interesses adversos tanto no que tange a política de assistência social assim como o objetivo principal do fórum com o de protagonismo dos usuários. Nesse sentido leva-se a repensar o retorno do FOEAS, vez que enquanto espaço de controle social e indicativo da sociedade civil em gestões passadas, parece ter tido mais legitimidade no processo de indicação, pois antes do processo eleitoral os candidatos a disputar uma vaga para o CEAS, eram capacitados e conscientizados do papel e compromisso que um conselheiro assume enquanto agente público e, sobretudo consoante a política de assistência social.

Diante do acima citado, faz-se mister refletirmos sobre o papel da sociedade civil, principalmente usuários nos conselhos gestores de políticas públicas e nesse sentido corrobora-se com Gohn.

“Se compostos por lideranças e grupos qualificados – do ponto de vista do entendimento de seu papel, limites e possibilidades – e articulados a propostas e projetos sociais progressistas, podem fazer política tornando públicos os conflitos; enquanto interlocutores públicos poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática; em suma, eles podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora.

Eles podem cumprir um papel muito diferente do integrativo/assistencial atribuído no passado, a outras formas de conselhos, como os comunitários/assistencialistas, compensatórios e integrativos. Isso tudo pressupõe transformar o Estado em um campo de experimentação institucional, onde coexistam soluções institucionais e coletivas permanentes de cidadãos organizados, todos participando sob dadas igualdades de condições (GOHN, 2011, p. 48).

Esta premissa da participação qualificada impõe vários desafios, essencialmente aqueles ligados a indicações de entidades que venham a compor os conselhos enquanto entidades que possuem interesses na ampliação e melhoria dos serviços prestados, que nem sempre estas são representadas como deveriam, uma vez que a escolha dos participantes ocasionalmente acontece de forma voluntária, muitas das vezes são indicações “obrigatórias”

para a participação, o que, por sua vez, não determinará o envolvimento com os problemas que são discutidos na esfera pública do espaço institucional dos conselhos.

Parece pertinente enfatizarmos que, quando se trata de igualdade de condições nos segmentos da sociedade civil, percebemos a sensível diferença entre trabalhadores que militam nos equipamentos de assistência social, em sua maioria, servidores, com o segmento dos usuários que militam nas comunidades sem o devido conhecimento das normativas. Para tanto, como respeitar uma criatura pobre, na sua maioria mulher, idosa, vinda da periferia e usuária de uma política que historicamente vista como subalterna que encarna como uma desqualificação também dos usuários e que ao mesmo tempo coloca dentro de um espaço democrático sem garantir a própria legitimidade daquele indivíduo. Principalmente no Brasil de hoje, onde o estigma do ranço do passado, volta com muita força e ganha potencialidade tanto na fala dos usuários como em outros que ratificam esse lugar.

A respeito das reuniões com maior representação dos segmentos do governo e sociedade civil, durante o período analisado, consideramos de suma importância e uma análise mais profunda de duas atas com processos decisórios. A primeira acerca do processo de eleição do colegiado do CMAS Fortaleza que fora anulada de forma não justificada do ponto de vista ético, isso por denúncia de uma entidade inclusive eleita, o que causa estranhamento. Inicia-se nesse momento uma empreitada do CMAS para justificar o processo de nova eleição. Conforme se percebe nas atas, o CMAS de fato vai solicitar apoio do CEAS acerca do novo processo eleitoral e garantir a legalidade da eleição a qual quer anular, ou seja, já havia sido anulada, inclusive leva como mecanismo de defesa o ministério público como forma de se legitimar diante as críticas recebidas tanto do colegiado anulado como dos FETSUAS.

Para tal, necessita da anuência do CEAS, uma vez que este tem legitimidade e credibilidade com excelência no controle social nas três esferas de governo, já citado no corpo desse trabalho. Ressaltemos como importante realçar que Estado e Município estabelecem uma relação de parceria o que confere a SDHDS, a certeza da garantia de apoio ao que está sendo pleiteado pelo assessor jurídico da SDHDS - Secretaria Municipal de direitos humanos e desenvolvimento social. Ademais, a presença do promotor do MP, além de legitimar a proposta inibe os conselheiros por se tratar da presença do judiciário, historicamente temido pela sociedade por sua legitimidade política.

Com todo esse arsenal elencado, o assessor da SDHDS inicia o processo de convencimento do colegiado de que o posicionamento da secretaria está eticamente correto

assim como do ponto de vista jurídico e legal, para tal, seu discurso desconstrói todo o aparato documental de denúncia construído e denunciado pelo FETSUAS – Ce.

Representante do FETSUAS posiciona-se sobre a questão do processo de escolha do CMAS Fortaleza onde algumas entidades que inclusive tinham sido votadas na titularidade, judicializaram o processo citando anulação, por que o conselho não divulgou o edital no diário do município, contudo houve mobilizações nos territórios, eventos nos equipamentos sobre o processo eleitoral, publicação em site oficial da prefeitura e possibilidade de amplo conhecimento, o que não inviabiliza o processo da publicização. O mesmo se esforça para comprovar que a eleição anterior não está fora da legalidade, o que não foi aceito e muito menos avaliado. Critica o MP e diz que é uma falha gravíssima das posturas dos representantes da SDHDS. Também argumenta que o FETSUAS não tem nada contra a instituição da legalidade dos processos, que é com base neles, inclusive, que o FETSUAS reclama de todas as técnicas identificadas nas diversas prefeituras do estado do Ceará para garantir que a política de assistência social tenha suas normativas respeitadas. A segunda defesa é que se o processo vai mesmo ser anulado, existem trâmites a serem respeitados e estão saindo de alguma maneira atropelados e os membros do Fórum não concordam com isso, tanto que escrevem defesas, protocolam, entregam e fundamentam para que tudo fique registrado e resguardado, muito embora não tenha resposta de recebimento dos encaminhamentos.

Ressaltamos que, diante análise da ata, percebe-se como indicativo que a fala da presidente do CEAS enquanto representante governamental, suas repetições denunciam a existência de uma relação estreita entre Estado e município. Percebemos certa inquietação e disposição para encerrar o debate sempre colocando recorrentemente o papel do conselho que “é de assessorar o município” e colocando a responsabilidade de decisão para o MP pelo fato de estar sob júdice, logo cabe ao MP, anular ou não.

Com recorrência a presidente continua se justificando “não somos nós, não compete a nós, somente o assessoramento”. A segunda assessoria da SDHDS se pronuncia em defesa da anulação e legalidade do processo defendendo a decisão do secretário da SDHDS, lembrando que CMAS Fortaleza também teve apoio do CNAS e MC.

Parece significativo afirmarmos, diante do circunscrito na ata, que essa foi uma das reuniões que a problemática do CMAS e FETSUAS não estava na pauta, mas que demandou um tempo haja vista as discussões que exigiu um esforço da assessoria do CMAS para convencer os conselheiros da legitimidade do processo e convencer o FETSUAS de que

suas considerações são infundadas. Percebemos, também, que emergem dos discursos da assessoria apenas informações que interessa para o convencimento da plenária, as que ficaram implícitas, parecem ter dificultado o entendimento do colegiado que demonstraram não compreenderem o fato tal como se apresentava.

Percebemos que houve uma inflexibilidade por parte da assessoria da SDHS o que indica significar insatisfação com o colegiado eleito.

Quanto ao posicionamento da sociedade civil a respeito da questão, muitas dúvidas surgiram, isso fica registrado nas falas a seguir:

A Trabalhadora atenta – Se esse processo eleitoral for anulado, for estabelecida uma nova comissão eleitoral, nesse caso, esse novo processo eleitoral ele vai seguir a atual lei municipal que está com erros, não é isso? É isso que eu queria tirar a dúvida.

Na verdade, o que seria juridicamente justificável para anulação de um processo eleitoral que demandou custos para o CMAS, uma vez que houve capacitações territorializadas, seria a desatualização da lei, o que foi suprimido no discurso da assessoria da SDHS, porém como a conselheira representante da sociedade civil no segmento dos trabalhadores participa do FETSUAS, colocou com muita expertise essa problemática entendendo que a lei desatualizada seria empecilho para qualquer colegiado que viesse a se instituir. Em verdade, nenhum conselheiro da sociedade civil, com exceção de duas trabalhadoras, conseguiu alcançar o teor da problemática em relação à lei desatualizada, o que se percebe nos discursos a seguir:

A Trabalhadora insegura - Não participei da reunião ampliada, muito difícil a gente se organizar para estar presente nas agendas como a gente gostaria. Acho que a gente não pode tomar uma decisão e legitimar essa proposta. Vamos ter cuidado para não atropelarmos os trâmites democráticos.

Gestão da SDHDS preocupada pelas colocações e percepções da sociedade civil que não se convenceram da legitimidade inclusive do MP, se posiciona numa perspectiva antidemocrática colocando a autonomia do município. Destaquemos que, por mais que representantes do FETSUAS tenham tentado explicar, a sociedade civil não teve tempo suficiente para uma análise mais profunda da problemática, logo poucos conseguiram alcançar o que de fato acontecera diante de medidas antirrepublicanas e autoritárias advindas da SDHDS.

Destaquemos que, parte dos conselheiros da sociedade civil continua sem compreender, o que é notório na fala que segue:

A Trabalhadora duvidosa- Gostaria de entender melhor, ler os documentos para que pudesse de fato entender. De fato, estou confusa e não quero ser negligente.

Usuários e Entidades não se manifestaram apenas no segmento trabalhador, entretanto, percebemos fala preponderante da presidência. Merece destaque que, finalmente, a vice-presidente representante da sociedade civil no segmento de usuários, se pronuncia corroborando com a fala da presidente e dá um cheque mate na discussão. Interessante colocar que a vice-presidente pouco se pronuncia nas reuniões do CEAS, inclusive em defesa dos usuários, contudo nessa reunião utiliza sua participação como ex-conselheira do CMAS Fortaleza e trava um discurso com viés democrático, ao mesmo tempo de tutela aos usuários conforme discurso a seguir:

A Usuária Abstraída - Sou usuária do SUAS, faço parte do CEAS e fiz parte do CMAS. Sei o quanto esse colegiado é importante, não só para trabalhadores, mas principalmente para os usuários lá da ponta e me preocupo com eles, por que dependem dessa política e nesse momento a política está parada. Com o CMAS parado, a política parada e os usuários sofrendo, não é verdade? Que a gente abra logo esse edital e comece logo esse processo de eleição e que nós não pensemos apenas em nós e sim na comunidade, no povo que está lá sofrendo e que precisa tanto nesse momento tão difícil. Eu digo como cidadã, que a gente tenha essa vontade, esse desejo de corre logo, estou aqui para participar.....

Essa fala corrobora com a fala da presidência e usuária falante a respeito sofrimento dos usuários o que concede elementos para a mesa, diretora e demais conselheiros, aderirem à proposta do CMAS Fortaleza. Mesmo assim a conselheira trabalhadora insiste e pede revistas para poder participar da comissão, o que não é escutado e visto na fala a seguir:

A Trabalhadora Desatenta - Mais uma vez pede revista dos documentos para poder participar a pedido da presidente.

Parece de fundamental importância relatarmos que segundo a ata dessa reunião, somente quem teve e sempre tem um debate qualificado e uma visão crítica com capacidade cognitiva, percepção e um saber técnico e teórico acerca da política de assistência social, são conselheiras do segmento governamental com destaque para as secretarias de Educação e SECITECE, o que parece justificar a qualidade dos discursos. Isso foi denotado no estudo de atas anteriores onde estas se posicionam com debate qualitativo, permeado de conhecimentos acerca das pautas e acima de tudo, defesa da política de assistência social com preservação da dignidade humana. De fato, esperamos de defesas dessa natureza da sociedade civil, o que nega o protagonismo dos usuários em particular.

Em verdade, a reunião aconteceu somente para legitimar o que já estava pactuado tanto com a SPS- Secretaria de proteção social, assim como com o Ministério da cidadania.

CEAS foi apenas um canal utilizado para justificar para o FETSUAS que a decisão da assessoria da SDHDS estava respaldada pelo Conselho Cearense, considerado um dos mais legítimos do território Nacional.

Por fim, a reunião foi encerrada conforme fora pactuado pela SDHDS com a anuência do CEAS. A eleição aconteceu com o CEAS participando da comissão no processo eleitoral, mesmo com os conselheiros conscientes da desatualização da lei.

A segunda ata considerada com participação maciça, isso porque foi a primeira ata, durante o período analisado, onde houve um baixo índice de faltas justificadas e não justificadas. A ata remete ao processo de recondução ou alternância com nova eleição da mesa diretora.

Conforme o regimento interno do CEAS/CE, a mesa diretora tem um ano de exercício, podendo ser reconduzida por mais um ano, mas que a decisão final quem toma é o pleno do conselho. Após um ano de colegiado, no mês de junho de 2019, houve nova eleição para mesa diretora do CEAS/CE.

Portanto é pertinente delinear a decodificação das falas da sociedade civil e presidente no processo de decisão para recondução ou alternância da mesa diretora, por suas considerações e decisões que não são comuns no cotidiano do controle social, onde historicamente o estado tem preponderância, tanto pelo papel de monitoramento da política de assistência social como por sua legitimidade política.

Outra importância refere-se aos conselheiros titulares visto que tiveram que participar de dois processos, o primeiro de decisão para recondução ou alternância da mesa diretora. A segunda diz respeito ao pronunciamento dos conselheiros que naquele momento tiveram que colocar os verdadeiros sentidos de participação pela obrigatoriedade do voto, sobretudo os titulares, onde parece haver uma negação e repúdio do colegiado pela permanência do ente estadual na recondução da presidência.

A reunião iniciou-se pelos informes, fato recorrente, por motivo de ausência de conselheiros para efetivar quórum. Nos informes as duas candidatas, uma defensora da recondução e outra a alternância da mesa diretora. Logicamente que as mesmas já estavam cientes de que esse processo aconteceria, pois está no regimento que a mesa diretora tem um ano, podendo ser reconduzida ou não. Para tanto as atas indicam que as mesmas já vinham delineando suas intenções, comum nos espaços de controle social, onde temos para além de intenções e articulações, barganhas que fazem parte da disputa no processo eleitoral.

Nesse sentido, percebemos diante análise da ata, que os informes já foram para as duas possíveis candidatas, uma apresentação de suas representações e representatividades dentro do Estado e fora, a importância da participação na mesa diretora desse colegiado, uma vez que ambas seria de grande importância pelos saberes e disponibilidade para o CEAS. A reunião tinha como principal ponto de pauta, o processo conferencial, contudo este passou a ser secundário e abre-se um campo de disputa, para tanto, corrobora-se com Bourdieu quando se refere ao campo.

Um campo se caracteriza, segundo Bourdieu, pela definição dos objetos de disputas e dos interesses específicos do próprio campo. Esses objetos e interesses são reconhecidos por pessoas com formação apropriada para entrarem no campo.

Para que um determinado campo funcione, “é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas para disputar o jogo, dotadas de *habitus* que impliquem no conhecimento e reconhecimento das leis imanentes do jogo, dos objetos de disputas, etc.” (BOURDIEU, 1983, p. 89), o que se observa nas falas a seguir:

A Sapiência -enquanto presidente do Ceas-CE, nós fomos escolhidas em abril em reunião do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social para coordenação geral do Fonaceas. É um desafio muito grande, mas isso eleva o Conselho Estadual,

....nós tivemos a primeira descentralizada e já vamos ter a segunda e a terceira descentralizada que é pauta do Conselho, no município de Iguatu, e no município de Tianguá. dia cinco a gente já tem a CIB-CE, o Ceas-CE participa também da CIB-CE.

... nacionalmente, nós estamos no Fonaceas discutindo pelo whatsapp e na reunião que teve também do Conselho Nacional O próprio Fonaceas, que é o Fórum dos Secretários também está unido ao Fonaceas para articular também. O Fonaceas inclusive fez até uma carta orientando os estados para encaminharem as deliberações da União para o Fonaceas em forma conjunta com o Fonaceas..... para gente negociar com o Conselho Nacional para ele receber essas deliberações.

A Trabalhadora Atenta - estive representando o Ceas-CE em um seminário organizado pelo Conselho Estadual dos Direitos dos Idosos- Cedi-CEEstive representando o Ceas-CE no município de Quixeramobim contou com a participação do Colegiado Estadual dos Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas) e do Ministério Público Dr. Hugo Porto estava lá representando o Ministério Público.... Fiz a fala enquanto trabalhadora da assistência social e foi realmente um dia muito produtivo, nós estaremos também em outras atividades. Esse mesmo encontro aconteceu também no Crato e em Tianguá,e amanhã estarei em Caucaia fazendo essa mesma fala que foi feita nos outros municípiosenfim ali do Maciço de Baturité estarão todos lá amanhã em Caucaia. Fica aqui o convite.... Também informar que estive presente na reunião descentralizada agora com os municípios aqui em Fortaleza.....alguns municípios já fizeram o convite antecipadamente para que pudesse estar presente na conferência estadual deles e até já confirmei. Caucaia e Palmácia pediram..... estou disponível para ir fazer as conferências

Em seguida vem a disputa, a representante do governo parece demonstrar fortaleza acreditando na recondução, inicia sua manifestação, apontando a decisão que provavelmente esperava ser tomada pelo colegiado e informa que na reunião da presidência ampliada os conselheiros presentes foram unânimes em achar melhor a recondução. Na verdade se contasse com os votos do governo, tinha consciência que tinha votos da sociedade civil suficientes para reconduzir.

Ressaltemos que, nos 24 anos de existência do CEAS, nunca uma representação governamental deixou de ser reconduzida, logo não se preocupou com articulações.

Essa postura parece demonstrar a segurança da conselheira, que inegavelmente possui domínio teórico acerca da política de assistência social e para além de servidora da SPS na gestão do SUAS, possui representação para além do Estado sobretudo por sua competência.

Conforme indicado na ata, a mesma não contava com a reação de uma representante da sociedade civil no segmento trabalhador que há anos já pleiteava a presidência com capacidade teórica e técnica para representar a sociedade civil e um discurso afinado, muito comum em processos eleitorais nos conselhos, e bem articulado o que se percebe na fala a seguir:

A Trabalhadora Atenta - vou falar enquanto sociedade civil. Acho que se não houver recondução, não vai haver nenhum tipo de quebra o governo estando na vice-presidência, é um trabalho de equipe aqui. se houver agora nesse momento, a própria dinâmica do Conselho não vai se perderse não houver uma recondução por parte do governo permanecer na presidência. Coloco também para sociedade civil ouvir os demais, para ver se os Conselheiros(as) concordam é legítimo alternância, é importante que haja essa alternância. O governo passou 01(um) ano, a sociedade civil também pode e tem direito a passar 01(um) ano na presidência, acho que é legítimo. Estou trazendo também um posicionamento do Fórum Estadual dos Trabalhadores do Suas, porque isso foi discutido no fórum estadual e assim, tenho interesse representando o fórum de ficar sim na presidência.

A candidata Presidente retruca e tenta convencer tanto a candidata, nesse momento, declarada de oposição, como o colegiado e admitindo a possibilidade de perder o pleito já quer garantir a presidência para os usuários. Diz que deveriam escutar os demais conselheiros e coloca seu nome para recondução uma vez que precisa assumir todos os compromissos, tanto nessa parte da conferência, desse processo conferencial, como também do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social (Fonaceas), pois “fomos escolhida por todos os Conselhos Estaduais presentes no encontro de São Paulo para assumir a Coordenadoria Geral do Fonaceas e a primeira reunião que vamos coordenar vai ser agora no mês de agosto do Fonaceas”,

Traz um discurso apelativo na fala que segue:

A Sapiência importante para o Conselho Estadual do Ceará estar nessa Coordenação e se a gente saindo agora, o Fonaceas vai ter que escolher uma nova Coordenação, se a gente não tiver na presidência também vai ter que escolher e passa realmente para outro Estado..... ainda tem isso viu Conselheira..... a presidência não é do Conselho Estadual, é do Conselheiro e não do Estado..... queria muito combinar com você, para gente ter um consenso e continuar na presidência por mais um ano e no próximo ano seria realmente sociedade civil. Essa que é a minha proposta e queria ouvir também os demais conselheiros(as).

A conselheira candidata não se convence e replica com a seguinte colocação:

A Conselheira Atenta- quero só compreender se da forma que a Presidente está colocando, então os trabalhadores estão inviabilizados de assumir a presidência, é isso? A presidência que falo, é presidência e vice-presidência, a mesa diretora..... como a Presidente está colocando é como se os trabalhadores não pudessem assumir.

O debate acalorado acerca de quem assume a mesa diretora é longo e exaustivo, há uma disputa permeada de contradições, de fato se o governo não reconduzir, quem assume é a sociedade civil, mas a discussão no momento é qual segmento da sociedade civil assume, pois para a candidata a recondução há um combinado que seria o usuário, já para a candidata representante dos trabalhadores afirma que os usuários(as) ficaram, pois a vice presidente era representante dos usuários(as) e passou o período de 01(um) ano, agora seria o segmento trabalhador. A candidata a recondução mais uma vez coloca que trabalhadores já tiveram por dois anos e que é importante fortalecer o segmento dos usuários. Faz novamente uma fala apelativa como:

A Trabalhadora Atenta - Gostaria de ouvir os demais conselheiros(as), era bom se pronunciarem, se a gente vai fazer a recondução ou não, enfim, o meu nome está a disposição, estou aguardando a decisão dos Conselheiros(as).

A disputa entre as duas candidatas é interrompida pelo processo de votação do colegiado sobre a recondução ou não da mesa diretora. A plenária que se mantinha silenciosa, apesar do pedido da presidente para que se manifestassem, agora teriam que se pronunciarem na decisão final. Primeira manifestação é da conselheira duvidosa representante do segmento trabalhador

A trabalhadora desatenta - tinha entendido do ano anterior é que quando tivesse esse novo processo de eleição seria alternância Tinha entendido que seria esse ano e como completou o ano, o cargo de presidência o governo e no segundo ano seria a sociedade civil e agora fiquei em dúvida desse novo acordo que a Presidente falou, poderia explicar melhor

A Candidata à recondução responde dizendo que o Regimento é muito claro. Diz que a Mesa Diretora pode ter o cargo de 01(um) ano podendo ter uma recondução, que é permitido pelo Regimento. Como é o hábito que se faz aqui nesse Conselho, assim como no Conselho Nacional, os Conselheiros (as) viram que na gestão passada do Conselho Nacional foi sociedade civil e agora em junho foi reconduzida a sociedade civil por mais 01 (um) ano, porque é permitido também e aqui no Conselho Estadual sempre é feito isso; a sociedade civil foi 01(um) ano e foi reconduzida por mais 01(um) ano, tanto é que ficou dois anos seguidos.

A última gestão foi de dois anos seguidos a presidência da sociedade civil, porque o regimento interno permite isso e como o governo assumiu um ano, também é permitida a recondução por mais um ano e nos próximos dois anos, passando esse ano é da sociedade civil, então ela fica dois anos, fica um ano e é reconduzido por mais um ano. Em cada processo conferencial, um é presidido pelo governo e o outro pela sociedade civil, fazendo alternância dessa forma, o que acontece é que assim nunca o governo assumiria, seria sempre a sociedade civil.... esse ano, a gente começou o processo conferencial, a ideia é continuar até terminar todo o processo; se fizer alternância para sociedade civil, ela assume e o governo assumiria no próximo ano e no ano da conferência ordinária, é sociedade civil de novo e nunca teria oportunidade. Por isso que a gente está propondo a recondução, para terminar esse processo conferencial que foi iniciado e também para continuar assumindo o Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Assistência Social, que vai ser a primeira reunião agora. Como colocamos, o mandato não é do Conselho Estadual é do Conselheiro. É isso que também estou colocando, no regimento interno é claro, permite a recondução por mais um ano.

A candidata a recondução tem apoio da sociedade civil do segmento de usuários o que é notório na seguinte fala:

A Usuária Falante - ... sabemos que nós somos um colegiado e que lutamos todos por uma causa. Deus que é o dono da vida, da nossa existência, possa nos iluminar nesse sentido, porque cada um de nós está aqui representando, na sua condição, e como usuária representando aquelas pessoas que gritam, mas que ao mesmo tempo se calam e esse calar é muito complicado, porque é aceitar o que nós estamos vivendo.

Nesse momento de reflexão e de decisão que é nossa, a recondução nesse momento é a melhor; não querendo dizer que continuar seja a melhor coordenação É colocando o que já vai acontecer nessas conferências, como a gente vai conduzir, ainda não houve a primeira reunião dessas conferências.

.... o usuário(a) também precisa entrar nessa questão de decidir e falar, pois enquanto a gente continuar calado, é uma resposta de aceitar tudo aquilo que nos dá

para engolir de goela abaixo, nós não podemos como usuário(a) levar essa questão calado, digo isso me direcionando ao próprio usuário(a).

.... Optei em estar nessa conferência que já começou, que já tem equipe e que já está na frente mesmo sendo fragilizada, continuar.

A Usuária ouvinte - nós estamos indo tão bem, para que mexer? Nós temos que nos fortalecer, nós temos que unir as forças e lutar por um ideal. Então eu fico como está. Estou achando ótimo, está maravilhoso.... vamos ficar como nós estamos, que será bem melhor do que a gente mexer e de repente a gente se precipita. A minha opinião é ficar como está.

A Usuária Complacente -diante do que já foi exposto, a gente entende que é melhor no momento, a recondução do trabalho.

A Usuária Experiente-.....sou usuária. Eu sou uma pessoa que não sou avessa a mudança não, porque tem muita gente que tem medo de mudança.... gosto de mudar..... sempre que fala nesse tema eu me lembro de um colega de trabalho que eu tinha, que ele mudava pela simples questão de mudarAí um dia eu cheguei e disse: olhe rapaz, também não é assim, vamos mudar quando tiver a necessidade da mudança..... eu estou achando que a atual diretoria está boa, é gente competente e que gosta de fazer o que faz, porque eu observo tudo, eu gosto muito de observar.....na minha opinião, eu não vejo como mudar, não deve mudar por mudar..... Eu acho que não deve haver a mudança da presidência.”

Essa manifestação de apoio através dos votos da sociedade civil na representação dos segmentos de usuários e entidades, seriam suficientes para recondução do governo na presidência e sociedade civil na vice-presidência.

Segue o processo de votação com a sociedade civil.

A Trabalhadora Representativa -represento o Conselho Regional de Serviço Social, nós também nos colocamos a favor da alternância. É necessário sobretudo nesse contexto, os ataques que a política de assistência social está sofrendo..... a representação da sociedade civil a frente desse Conselho, se faz não só necessário mas acredito que também urgente.....a gente acredita, não só o Conselho de Serviço Social mais do que a gente consegue perceber até na última reunião descentralizada, a necessidade de ter uma atuação mais forte da sociedade civil, com uma representação mais atuante também dos usuários e eu acredito que entre os segmentos da sociedade civil- trabalhadores, entidades e usuários- é necessário também manter uma articulação entre eles..... até pensando nas últimas falas, mesmo que não seja um usuário a frente da presidência do Conselho, mas entidades ou trabalhadores, a sociedade civil estará muito bem representada..... Esse é o posicionamento do Conselho.

Percebemos diante da fala acima citada, que já houve uma discussão com a instituição a qual representa acerca da decisão na escolha da alternância.

A Usuária Segurapor mim, eu achava que não deveria ter eleição, ficava mesmo como está.

A recondução ganha, e a candidata a esse pleito se manifesta com a seguinte fala: “Se todos concordarem para o próximo ano vai ser outro cenáriosou favorável que os próximos dois anos seja todo da sociedade civil....no momento a questão da sociedade civil então como vai ser, a sociedade civil se reúne e acho que quem tem que decidir é a sociedade

civil esse momento é da sociedade civil.... Permanece a recondução da Conselheira vive presidente, ou escolhe outro para ser vice-presidente? Isso daí é com a sociedade civil.”

O colegiado só não contava com a chegada da conselheira representante de Entidades chegasse com expressivo atraso.

A Conselheira - Atenta....faltou o voto da Conselheira Piedade.

A Conselheira - Decididaacaba de chegar e em regime de votação vota pela alternância.

Novo contexto, 8 votos para alternância e 7 para recondução. Indispensável salientarmos que o processo de recondução já estava materializado, tanto que a presidente já iniciava seu pronunciamento, quando chega com expressivo atraso a conselheira representante da sociedade civil no segmento entidade. Interessante ressaltar, conforme já explicitado no corpo desse trabalho, que a mesma está na lista das faltas recorrentes e pouco pronunciamento no processo de aprovações e deliberações das pautas do colegiado, entretanto se apresenta num processo já concluído e mesmo assim dá o voto de minerva, As relações de poder diante o processo decisório de recondução ou alternância se dá nas falas das candidatas e suas contradições. Nesse sentido, podemos corroborar com Bourdieu.

O poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem (BOUDIEU, 1989).

Segundo Bourdieu, o poder simbólico é aquele que está por trás, escondido nas entrelinhas. O poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou transformar a visão do mundo e, desse modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo só se exerce se for reconhecido, ou seja, ignorado como arbitrário.

Nesse sentido, a presidente atônita diante do poder simbólico não percebido, no calor das emoções, que já vinham em desgaste, não conseguiu digerir a perda e faz um debate imaturo, sem nexos com sua representatividade, cheio de contradições e desalento, desabafa sem pensar nas consequências, anunciando sua saída do CEAS.

Comprendemos que foi um ato falho movido pela decepção, ademais como justificar na SPS que o governo perde uma recondução? Principalmente que no processo de disputa na SPS pela indicação, ela foi apontada pelo domínio e representação reconhecida em todo o território nacional? São 24 anos de existência do CEAS e contradizendo a história, inclusive explicitada no início desse trabalho que conselheiros governamentais são indicados para representar o governo, o que nesse colegiado foi atípico e inovador.

Merece importante destaque para reação da conselheira falante quando se reporta a nova mesa diretora. A mesma se posiciona denotando medo por sua postura em defesa da recondução da mesa diretora e justifica seu voto por medo de provável retaliação da nova representação. Percebemos, no seu discurso, que há a negação do espaço público enquanto espaço democrático. Como ela significa esse espaço com a mudança na mesa diretora encontra-se na sua fala a seguir:

A Usuária falante....acho que não era isso que estava sendo colocado aqui. Não era um poder que podia piorar ou melhorar, tanto é que eu coloquei a minha fala especificamente no usuário(a). Somos pequenos, mas somos capazes de captar coisas que às vezes se passa pelo consciente de pessoas que fala algo e que na ação é outra. Nós estamos aqui decidindo quem vai nos ajudar a continuar essa luta que já estava, eu me referi as conferências, o trabalho que já tinha sido feito e que, no momento desse, e não foi só eu que falei mas que na fala houve essa preocupação, sobre a continuação desse segmento. Foi direcionada a isso que eu estou preocupada. Não estou preocupada com o nome ou alguém que fique na mesa, estou preocupada com aquele segmento das conferências e queira ou não, nós como uma pessoa que é um coordenador ou que é um presidente, a gente precisa do esforço daquela pessoa que está dentro daquele outro sistema. Nós precisamos, é muito importante o conhecimento e a parceria, nós não vamos conseguir sem parcerias. E luta de corpo a corpo, eu nunca gostei de entrar nessa questão de luta de espaço. Eu já vi aqui pessoas que estão entrando em luta de espaço ou de querer, tanto é que quando a nova Conselheira chegou, houve uma decisão entre mim e ela para ir à uma viagem. Acho que é por aí, não existe outro caminho. Você dizer que faz parte disso, é união O que vale não é o que a gente fala bonito não, o que vale é a minha ação. Como é que eu vou agir? Eu estou agindo como eu estou falando? Então é sobre isso, o valor de cada um aqui. E quando me direcionei a continuação, é só preocupada nos trabalhos que estão sendo feitos e que não vai se desmanchar, não estou colocando isso. Mas é como eu que sou novata, estou entrando, tenho que ter as minhas estratégias. Muitas vezes quando um presidente entra, continua o que o outro deixou assinado, entendeu? Então é isso que acho que vocês têm que entrar assim, em uma consciência nós; que nós estamos aqui em defesa da vida e dos direitos de cada um.

Importante ressaltarmos que, reafirmando parceria com a usuária, a presidente diz que na verdade sente-se contemplada com a fala da Conselheira.

“Acho que a Conselheira, agora presidente, entendeu totalmente errado. A sua fala, inclusive, agride a forma como Conselheira fala, porque o pensamento não é pela questão de estar ou não na presidência, não é por aí a questão. ...Então quando a Conselheira falou, distorceu totalmente a posição que sobre essa questão para ver também a possibilidade de ver uma pessoa que tenha mais tempo, mas em nenhum momento foi por conta das questões que Conselheira colocou e eu me senti bastante contemplada com a fala da Conselheira usuária que se posicionou e é por aí mesmo. A minha sugestão é que seja a vez da presidência do usuário(a), que inclusive vai fortalecer muito esse Conselho Estadual, levando em consideração que o próprio Conselho Nacional hoje tem uma usuária à frente e acho que a gente tem toda condição de eleger um usuário(a) e inclusive dar todo apoio. acho que o CEAS-CE merece fortalecer esse segmento, porque realmente a política de assistência social existe porque tem uma população que é usuária que está em situação de vulnerabilidade e risco. Porque não o Conselho do Ceará dar esse exemplo e seguir o exemplo do Conselho Nacional.

A respeito da eleição da sociedade civil e ratificação da plenária para a mesa diretora, segundo análise da ata a eleição da sociedade civil, estas votam entre seus pares, teve duas candidatas, uma do segmento usuários e outra do segmento dos trabalhadores. A plenária ratificou e foram 14 votos para o segmento trabalhador e 2 votos para usuária. Não houve debate para disputa do pleito e as duas candidatas do segmento sociedade civil se pronunciam nas reuniões, logo esperado essa candidatura com o resultado expressivo para a candidata representante do segmento trabalhador com 6 votos do governo e 7 da sociedade civil, já a candidata representante do segmento de usuários, mesmo com todo o apelo da presidente em indicar os usuários, com 2 votos sendo 1 dela mesma e o segundo da presidente.

Mesmo tendo anunciado a desistência, a candidata presidente voltou atrás e colocou que como o CEAS não poderia ficar sem mesa diretora, tomou a decisão antes de falar com o secretário de assumir a vice-presidência, também sendo ratificada pela plenária. Esta entendeu a importância da presença da SPS na mesa diretora visto que para o colegiado é salutar na mesa diretora uma indicação da SPS uma vez que esta é responsável pelo monitoramento da política de assistência social no estado do Ceará e que dialoga com o conselho numa relação de dependência para aprovações de suas propostas, inclusive orçamentárias, e a liberação de recursos do FNAS para Estados e Municípios está vinculada a aprovação desse conselho.

Importante reafirmarmos que essa é a primeira vez que um representante governamental perde uma recondução, inclusive com votos maciços de representantes governamentais, motivo suficiente e necessário para um novo estudo trazendo a representação governamental. De onde vêm e a quem verdadeiramente representam, pois nesse colegiado, o processo de recondução indica que o fato da presidência do CEAS ser ocupado por representante do governo não era visto positivamente pelos representantes desse mesmo segmento. Em verdade, quem decidiu o processo de alternância foram os representantes governamentais por que os votos da sociedade civil eram suficientes e necessários para garantir a recondução. Destaquemos que esse colegiado é atípico, não só pelas ausências e silenciamentos apontados nas atas, mas, sobretudo pela inversão dos segmentos onde sociedade civil vota em governo e governo em sociedade civil o que se remete a uma reflexão aprofundada.

Parece importante delinear esse fato histórico com “O Desabafo”

A Sapiência.....defato lamento, porque a gente tinha todo um projeto, a questão do Fonaceas e tudo mais. Assim, nesse caso não tem nenhum problema, na verdade

estou no Conselho para contribuir e posso contribuir estando como Conselheira ou não conselheira. Vou conversar com o Secretário e vou pedir para ele indicar uma outra pessoa a gente estava com um projeto de dar continuidade só mais a esse mandato para dar continuidade a conferência..... digo com sinceridade, contribuir com o controle social contribuo sim, estando dentro ou fora do Conselho nesse momento não tenho interesse em permanecer..... vou conversar com o Secretário... Independentemente de estar dentro ou fora do Conselho sempre contribuí, os Conselheiros(as) sabem que a gestão do Suas e eu sempre contribuí com o controle social nesse Conselho, estando dentro ou fora do Conselho..... não é uma decisão ainda tomada, vou conversar com o Secretário.

A candidata representante do segmento trabalhadores, diante do frágil e desconexo discurso da presidente, pede a palavra, embalada pelo conforto da vitória, traz uma fala de indignação com viés democrático, negando falas decodificadas no processo de disputa e chama a atenção da presidente e conselheira do segmento governamental indicada para ocupar a vice-presidência, para reverem suas atitudes. Nessa disputa de poder Bourdieu define claramente que: O poder simbólico se define numa relação determinada - e por meio desta - entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos. Os sistemas simbólicos, como instrumentos de conhecimento e de comunicação, só podem exercer um poder estruturante porque estão estruturados. O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a exercer uma ordem de conhecimento; o sentido imediato do mundo (em particular do mundo social).

E enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os sistemas simbólicos cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre a outra (violência simbólica) dando reforço da sua própria forma às relações de força que as fundamentam e contribuindo assim, para a domesticação dos dominados.

Percebemos que essa chamada fez com que a presidente suspendesse sua emoção e retomasse sua racionalidade, isso fica muito claro no discurso da conselheira vencedora, que segue

A Conselheira Atenta - eu gostaria só de fazer uma fala. Realmente eu acho isso lamentável, pela sua desistência Conselheira Delza, pela desistência da Célia Melo, porque como todo mundo colocou aqui, ninguém estava aqui hoje debatendo méritos de pessoas....“ah, a Ravenna é mais capacitada para estar a frente ou a Célia Melo é mais capacitada.” para que a gente saia com isso aqui em mente, ninguém está aqui personificando cargos..... Não estamos aqui falando da Ravenna ser a presidente ou a Célia ser a presidente, nós estamos falando da situação da sociedade civil está nesse momento da presidência e do governo está nesse momento de desmonte das políticas públicas na presidência. Ambas as linhas de frente dão as suas contribuições, a sociedade civil está tentando elevar o controle social do estado do Ceará, assim como o governo também está tentando elevar a condição do controle social no estado do Ceará..... só para que não fique esse clima chato parecendo que nós estamos excluindo ou disputando..... eu lamento muito pelas

retiradas dos nomes da SPS aqui nesse momento. Sabe por que que eu lamento? Fica parecendo o seguinte; “se eu não estou na presidência, então não faz sentido eu estar aqui nessa casa”. Da forma como está sendo posto.....eu penso o seguinte: se eu hoje não assumisse a presidência, eu iria deixar o Ceas-CE ou iria pedir para a minha entidade mandar uma segunda representação, uma vez que eu não ganhei essa eleição de hoje? De forma alguma! Eu, Ravenna Guimarães, eu permaneceria aqui para dar a minha parcela de contribuição como eu já vinha antes e não ia ser agora que eu iria “roer a corda,” como diz a expressão..... Porque eu acho importante, independente de eu estar na presidência ou sendo conselheira, todos nós aqui, ninguém tem uma parcela de contribuição maior que a outra. Cada um aqui pode dar a sua contribuição, como a Tereza muito bem chamou a atenção; no nosso último encontro, nós tivemos sete conselheiros presentes. Então eu pergunto: é dessa forma que a gente quer dar o exemplo para os cento e oitenta e quatro conselhos municipais do estado do Ceará? É dessa forma, mostrando que a nossa participação dentro do próprio conselho, não se faz presente, não se faz acontecer? Eu estou aqui falando isso para suscitar reflexões, porque a partir de agora a gente precisa trazer esse trabalho para si e não só para o outro..... a gente aponta o dedo para o outro e esquece de ver o que é que a gente está fazendo..... eu reforço que eu lamento o posicionamento da Secretaria de Proteção Social, de estar retirando os nomes dos atuais conselheiros que tem o seu brilhantismo aqui dentro e isso é inegável, o que a Delza faz, o que a Célia Melo faz e está retirando pelo simples fato de não terem nesse momento ganhado a eleição para sociedade civil e eu quero que isso fique registrado em ata.

Nesse sentido, corroboramos com Bourdieu, que nos fala da competência linguística ampliada como sendo um conjunto de propriedades que o falante deve possuir para interagir com êxito. Isso se denota na fala da candidata vencedora quando faz um discurso com viés democrático como se não tivesse acontecido ao longo do processo eleitoral uma disputa acirrada. Ademais a ata também indica que o processo foi permeado de contradições no debate das duas candidatas conforme apresentado nos discursos acima citados.

Enfim, a análise dos registros das atas levanta questões que merecem ser revistas pelo CEAS, pois percebemos que nesse colegiado com a atual gestão há uma descridibilidade do controle social que emerge tanto nos discursos dos segmentos como nas tomadas de decisões. Nesse trabalho temos como foco a sociedade civil, entretanto não se deve trazer somente a sociedade civil uma vez que a mesma denota fragilidade no debate e torna-se facilmente cooptada pela linguagem técnica dos conselheiros que detém o poder técnico e teórico, o que autoriza ou desautoriza as falas desse segmento.

Iniciamos trazendo algumas indagações a respeito das faltas justificadas e não justificadas, estas apontam para um critério mais rigoroso na escolha das representações. Pode-se inferir a partir dos discursos um desencanto como o controle social por parte do colegiado. Difícil apreendermos o que de fato está acontecendo. Será a conjuntura de desmonte dessa política e do controle social determinadas pelo governo atual? Tem influência a departamentalização da SPS, quando não tem mais como prioridade a política de assistência

social? Ou é típica dessa gestão uma sociedade civil sem experiência de militância política? São questões que não se pode elucidar sem uma análise profunda.

As ausências por si já justificam as demais fragilidades do colegiado como: Ausência nas comissões, rotatividade de conselheiros, atas aprovadas sem questionamentos, discursos desconexos e despolitizados, falta de tempo para participação de compromissos que o CEAS assume, entre outros.

Isso ficou notório com o pouco preparo dos conselheiros para exercerem este papel que podem ser interpretados a partir dos registros sobre a escolha de conselheiros para participarem das conferências municipais de assistência social no ano de 2019, momento em que a maioria dos conselheiros demonstrou não ter tempo para participar das pré-conferências, o que pode ser por insegurança para realizar tal atividade, falta de tempo por questões de trabalho e a não liberação ou mesmo desinteresse. Desse fato decorre o questionamento de como esses conselheiros com pouca preparação sobre a política de assistência social, ou pouco tempo para militância, estão exercendo o controle social no CEAS? Precisamos de uma consciência de que ser conselheiro, particularmente do CEAS, não se restringe a reuniões ordinárias e/ ou extraordinárias, ou a presença nas comissões temáticas, vai para além desse espaço, o que exige tempo e compromisso com a política de assistência social e controle social.

Isso demonstra que os posicionamentos da sociedade civil frente às questões debatidas nas reuniões, a preocupação de como estão sendo tratadas as questões afeta a política de assistência social.

Nesse sentido, partimos, portanto, do que Gramsci descreve como relação, Estado e sociedade civil, e da compreensão de ambos, como partes constitutivas de um Estado ampliado, é possível afirmar que, neste espaço, se apresentam não só aqueles interesses originados nas relações entre o Estado e a sociedade civil, mas também e, principalmente aqueles que se localizam na sociedade civil propriamente dita, já que esta não é composta de uma massa homogênea, mas de uma pluralidade de segmentos cada qual com suas bandeiras de lutas específicas. Embora não constitua tarefa fácil reconhecer quais os projetos que estão em disputa no interior do conselho, e nem este foi o objetivo deste trabalho, devemos, contudo, ter em vista que o conselho não é um espaço isento de interesses, e estes podem ser conflitantes ou opostos.

Compreendemos que, o espaço público democrático deveria ser materializado no âmbito do conselho, mesmo ainda não consolidado de fato na sociedade brasileira, contudo o

que percebemos diante discursos que emergem dos conselheiros e seus desencantos é um esfacelamento desse espaço tão necessário na defesa e garantia de direitos dos mais vulneráveis.

Vale destaque para o processo de recondução ou alternância da mesa diretora, uma vez que como indicativo da ata quem ganha é a alternância, assumindo a presidência representante da sociedade civil no segmento de trabalhadores. Os dados quantitativos, quando analisados qualitativamente apontam para um fenômeno considerado novo vez que a representação governamental, desde a instituição do CEAS deixou de ser reconduzida, no entanto apesar desse colegiado apresentar diversas fragilidades no cotidiano desse conselho, particularmente da sociedade civil, com faltas recorrentes, discursos despolitizados e silenciamentos, esse colegiado traz um novo marco com ganhos tanto para o controle social no Estado do Ceará, como para a política de assistência social.

Em verdade, a sociedade civil, analisado pelo resultado numérico, sozinha, não teria conseguido colocar esse segmento na presidência. Historicamente governo votava em governo e sociedade civil em sociedade civil, contudo como marca desse colegiado tem-se uma inversão de votos nos segmentos quando governo vota em sociedade civil e sociedade civil vota em governo.

Importante realçarmos que, segundo indica as atas e os dados quantitativos, quem vence não é a sociedade civil, isso por que, conforme já citado, apresenta-se desarticulada de seu próprio segmento, o que já foi exposto no corpo desse trabalho, mas a representação governamental que concorde com Bourdieu, reúne as condições necessárias como: capital econômico, cultural e social, poder de articulação e, sobretudo legitimidade da instituição a qual representa.

Vale dizermos, também, que não se trata de qualquer representação governamental que teria esse êxito sem receio de retaliação ou destituição do conselho, é preciso ser detentor desse arsenal de capital para poder instituir uma mudança de paradigma não vista há mais de duas décadas, o que parece salutar tanto para o controle social do CEAS, que deve repensar seus valores com capacitação contínua para a sociedade civil retomada do FOEAS, assim como para a política de assistência social que passa a ter representações capazes de defender e assegurar os direitos socioassistenciais, constitucionalmente garantidos a partir dos sujeitos sociais e sua relação com o Estado, o que se constitui um dos maiores desafios para manutenção e legitimidade do controle social nos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil de hoje.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, cognominado — Sociedade Civil, Participação e Controle Social no SUAS: significações e práticas no Conselho Estadual de Assistência Social, uma análise a partir do olhar da sociedade civil, busca apreender as concepções, práticas e sentidos de participação, como significam e experienciam os processos de aprovações, proposições e deliberações.

A pesquisa buscou identificar os avanços e desafios para o exercício do controle social com um pequeno recorte, mas que instigou a autora a pensar como vem se desenvolvendo a participação social e o controle social no SUAS, sob o crivo da sociedade civil.

Sabemos que analisar o controle social no CEAS não é um fenômeno novo, contudo trazer a sociedade civil no cenário atual faz-se necessário, uma vez que se vive um momento extremamente perigoso, de desmonte de uma esfera pública democrática que avançou, mas não chegou a se consolidar de fato, nem no País assim como no espaço do CEAS. Estamos à beira de um abismo acerca da manutenção das conquistas sociais e dos avanços que ora se destituem com um governo que traz a tona um liberalismo conservador, ou seja, um ultraneoliberalismo que se apossa do Estado e está representado no governo pelos segmentos mais retrógrados da política brasileira e/ou por aqueles setores da burguesia financeira que se aliam as velhas oligarquias.

Isso nos leva à reflexão sobre a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas, particularmente no CEAS, pois o que percebemos é uma sociedade civil fragmentada o que torna o desafio do conselho analisado mais urgente e difícil.

Quanto à política de assistência social, esta vem passando por um momento crucial no que tange à sua efetivação enquanto política pública de Estado. Nesse processo, que ganha força a partir de 2004 com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, a experiência do SUS foi e continua sendo referencial. Importa ressaltarmos que a Assistência social, diferentemente da saúde, ainda passa por um processo de luta pelo reconhecimento de sua identidade como política pública. Por outro lado, embora em pleno processo de consolidação, permanece ainda o paradigma da assistência social como favor e benemerência e não como direito na prática e no ideário de gestores, trabalhadores e usuários da política. Essa discussão torna-se relevante, uma vez que

a política de assistência Social nem mesmo atingiu seu patamar de consolidação, encontra-se ameaçada pelas medidas antirreformistas e antirrepublicanas do governo atual.

Parece significativo destacarmos que o desmonte das políticas públicas é notório a partir da proposta de Emenda Constitucional – PEC 241, aprovada, e popularmente conhecida como PEC da morte. A emenda propõe o condicionamento do aumento dos gastos públicos – com saúde, educação e segurança, por exemplo – ao índice inflacionário do ano anterior por até 20 anos. Podemos apontar que o problema consiste na possibilidade de precarização de políticas públicas, que terão seu orçamento afetado pela PEC.

Embora a constituição defina um mínimo de investimento do orçamento da União em educação e saúde: 18% da arrecadação de impostos para a educação e 13,2% em 2016, com aumento progressivo, para o caso da saúde. Com a PEC em vigor, um aumento expressivo na arrecadação não significaria um crescimento real do investimento nessas áreas. O crescimento estaria atrelado à inflação oficial do ano anterior, o que na prática significa que o fim da autonomia do controle social. Para tanto, essa medida se apresenta com a deliberação de Jair Bolsonaro contra o Conselho Nacional dos direitos da criança e do adolescente-CONANDA, através do decreto 10.003/2019, publicado no Diário Oficial da União (DOU), que cassou o mandato de todos os conselheiros eleitos e empossado e mudou o funcionamento do órgão, definindo que os membros do conselho serão escolhidos por processo seletivo e não eleição. O presidente também reduziu a participação da sociedade civil de 14 para nove conselheiros, deixando o governo federal com maioria absoluta no colegiado – com 13 membros. Infelizmente o Governo confunde conselho participativo com um órgão de governo. Nesse sentido, o decreto, na prática, liquida e extingue o CONANDA, o principal órgão deliberativo sobre políticas de proteção das crianças e adolescentes. Um ato ditatorial, um ataque que não se pode permitir, pois os direitos da infância deve ser prioridade para o Estado, e são garantidos constitucionalmente.

Essa atitude com o CONANDA merece uma reflexão mais profunda, visto que o controle social nos conselhos gestores de políticas públicas, particularmente os Conselhos Estaduais e municipais de assistência Social já vêm sofrendo ameaças.

Cabe mencionarmos que os conselhos de Assistência Social são os guardiões da política de assistência social, que por sua vez já é penalizada por não ter vinculação orçamentária na receita líquida da União, sofre cortes orçamentários, contingenciamento de verbas e encontra-se na dependência das Emendas Parlamentares para recomposição de saldos. Logo, diante a esse desmonte, os conselheiros, particularmente a sociedade civil, deve

ter a capacidade de fazer com que a política de assistência social faça parte de um ambiente de debate, discussão, proposição, que os conselheiros não descolem de sua base social compreendendo as prestações de contas, consultas públicas, provocações de iniciativa popular que esse campo sabe pouco como utilizar, para que tenha como resultado positivo um processo decisório com efetividade para as milhões de famílias vulneráveis situadas no solo brasileiro façam valer seus direitos.

Nesse sentido, e diante a conjuntura vivenciada pela sociedade no Brasil de hoje, que assiste atônita às medidas de desconstrução das políticas públicas, é notório que há uma incidência na participação dos conselheiros. Isso está expresso na análise de conteúdo das atas, diante das falas recorrentes, o esvaziamento dos conselheiros nas reuniões do pleno, das comissões temáticas com um número exorbitante de faltas justificadas e não justificadas, por todos os segmentos, em particular a sociedade civil, num momento em que a necessidade de participação no conselho é tão necessária para a permanência dos direitos conquistados desde a constituição de 1988.

A respeito da aprovação das atas das reuniões anteriores, são cem por cento aprovadas sem nenhuma consideração por parte do colegiado de forma geral, percebe-se nas ausências de falas, a dificuldade dos conselheiros em fazer minimamente uma leitura dinâmica antes da aprovação. Essa é uma das pautas com aprovações mais rápidas e se apresentam recorrentemente e aparentemente como automáticas. Isso é perceptível quando a secretária executiva chama a atenção do colegiado, clamando por participação e mais compromisso com o conselho. O mesmo acontece com a dificuldade para cumprimento do quórum e permanência dos conselheiros até o final da reunião, uma vez que a ausência compromete o processo de aprovação das pautas, que muitas vezes são de extrema urgência.

Destaquemos que a indiferença dos conselheiros, particularmente da sociedade civil, denota falta de diálogo, organização, articulação e mobilização nos processos de aprovações. Nesse sentido a sociedade civil apresenta-se, em sua maioria, como frágil, pontual, limitada e até inexistente, em alguns casos.

Em verdade, diante da análise das atas, percebemos que no segmento da sociedade civil, Entidades, usuários e trabalhadores, o segmento representado pelas entidades quase não se manifesta, os discursos que emergem dos usuários denotam fragilidade na atuação, revelando a falta de conhecimento da política para qualificar o debate, isso fragiliza o compromisso com o fortalecimento do controle social no Suas. A não participação ativa das reuniões, das conferências, falta de questionamentos, provavelmente tenha como justificativa

a falta de domínio da política que gera insegurança e nesse sentido, a linguagem técnica dos mais esclarecidos inibe alguns usuários de expor seu pensamento sem ser repreendido, buscando o consenso ao debate. Nesse segmento quem mais se manifesta são os trabalhadores que em sua maioria já participam de outro órgão de controle profissional ou social ou são servidores ou agentes públicos da política de assistência social em municípios.

Nesse sentido, os discursos diante análise de conteúdo das atas, indicam os desafios para o controle social, numa conjuntura de retirada de direitos, de retrocessos, onde a intenção da atual gestão do governo federal é desarticular o controle social e desqualificar todas as instituições democráticas, inclusive o controle social de políticas públicas representados pelos conselhos gestores.

Parece significativo mencionarmos que, quando se trata de usuários onde os discursos demonstram diversas fragilidades, mesmo que na política de assistência social, são considerados protagonistas dessa política que em verdade não foram protagonizados. Como compreender esses discursos sem relevar de onde vem esse usuário, quais suas significações e suas necessidades para além da falta de oportunidade que vivenciaram. Como exigir participação ativa de um grupo que sequer teve a chance de se qualificar? Que sua luta foi para garantir os mínimos sociais? Que suas lutas são plurais? Que já são cooptados diante intelectuais? Onde profissionais da assistência social, particularmente gestores e técnicos, permaneceu com uma linguagem técnica, longe do alcance do usuário que até o tempo presente, em sua maioria, desconhece seus direitos, não percebe que o SUAS é uma política de Estado e continua a acreditar principalmente a nível local, que é uma política ainda de favor, bem-estar e que os gestores executivos são os mentores dos programas, projetos, serviços e benefícios.

Nesse sentido, é que partimos do que Gramsci descreve como relação, Estado e sociedade civil e da compreensão de ambos, como partes constitutivas de um Estado ampliado, é possível afirmarmos, segundo Gramsci que, neste espaço, se apresentam não só aqueles interesses originados nas relações entre o Estado e a sociedade civil, mas também e principalmente aqueles que se localizam na sociedade civil propriamente dita, já que esta não é composta de uma massa homogênea, mas de uma pluralidade de segmentos cada qual com suas bandeiras de lutas específicas.

Essa pluralidade de segmentos e debates difusos se apresenta na análise de conteúdos como recorrente, o que torna difícil compreender quais os projetos que estão em disputa no interior do conselho, inclusive não só por parte da sociedade civil, mas dos demais

segmentos. Compreendemos que o conselho não é um espaço isento de interesses, e estes podem colaborar com a descredibilidade do controle social reafirmando a fala do ministro Osmar Terra do ministério da cidadania, quando se pronuncia com uma fala desrespeitosa, publicizando que os conselheiros só servem para falar mal do governo e são todos de esquerda, logo para que conselho? Sendo assim, o controle social, mesmo sendo regulamentado por lei, entra na descredibilidade e tentativa de deslegitimação por esse ministério que hoje deixa de ser de desenvolvimento social e combate a fome, e passa a ser da cidadania, deixando a política de assistência social em sua maior parte, no que diz respeito ao financiamento, na dependência das emendas parlamentares, ou seja, de pires na mão como outrora.

Importante realçarmos que a política de assistência social enquanto política de direitos é vista ainda pelos usuários como Bolsa Família. Se falar de SUAS, os usuários desconhecem, contudo se falar de Bolsa Família, todos reconhecem. Preocupante é que ainda existem pessoas que para além de não acessarem direitos, desconhecem. Isso se acirra no governo Temer e Bolsonaro.

Percebemos que com respeito à compreensão do orçamento público, fundamental para o desenvolvimento das políticas públicas, apenas uma conselheira representante dos trabalhadores, especialista no orçamento da previdência social, tem domínio. Denotamos que para os demais conselheiros, ainda não há preparo suficiente para aprofundar discussões relativas ao orçamento, até mesmo por se tratar de uma linguagem muito técnica e de difícil compreensão para a maioria.

Nesse sentido, a presença dos técnicos da SPS ao apresentarem o orçamento para aprovação do colegiado, não encontra muita dificuldade, mesmo sendo considerados apoio e orientações técnicas com objetivo de facilitar o entendimento, utilizam uma linguagem específica dos itens relativos ao orçamento público distante da compreensão de parte dos conselheiros.

Vale ressaltarmos que esses técnicos, quando solicitados, participam das comissões para dirimir dúvidas, contudo o período analisado, quase não houve reunião das comissões, o que denota que as pautas relativas ao orçamento público foram aprovadas sem discussões relevantes, provavelmente pela falta de compreensão. Destaquemos que enquanto a conselheira trabalhadora já citada que estava no Conselho e entrava no debate, muitas dúvidas eram suscitadas, contudo a mesma teve que pedir afastamento uma vez que passou

num concurso e foi embora para outro Estado. Essa saída fragilizou ainda mais as aprovações relativas ao orçamento.

Vale enfocarmos a respeito da compreensão do orçamento público, fundamental para o desenvolvimento das políticas públicas, apenas uma conselheira representante dos trabalhadores, especialista no orçamento da previdência social, tem domínio. Denotamos, que para os demais conselheiros, ainda não há preparo suficiente para aprofundar discussões relativas ao orçamento, até mesmo por se tratar de uma linguagem muito técnica e de difícil compreensão para a maioria.

Nesse sentido, a presença dos técnicos da SPS ao apresentarem o orçamento para aprovação do colegiado, não encontra muita dificuldade, mesmo sendo considerados apoio e orientações técnicas com objetivo de facilitar o entendimento, utilizam uma linguagem específica dos itens relativos ao orçamento público distante da compreensão de parte dos conselheiros.

Vale ressaltarmos que os mesmos, quando solicitados participam das comissões para dirimir dúvidas, contudo o período analisado, quase não houve reunião das comissões, o que denota que as pautas relativas ao orçamento público foram aprovadas sem discussões relevantes, provavelmente pela alta de compreensão. Destaque-se que enquanto a conselheira trabalhadora estava no Conselho, muitas dúvidas eram levantadas, contudo a mesma teve que pedir afastamento uma vez que passou num concurso e foi embora para outro Estado. Essa saída fragilizou ainda mais as aprovações relativas ao orçamento.

Em verdade, ressaltamos que é ainda mais preocupante, para além da fragilidade do controle social, o contingenciamento orçamentário que compromete ainda mais o SUAS e o controle social, isso por que a liberação de recursos do FNAS para Estados e Municípios está vinculada à aprovação dos conselhos, para tanto os conselheiros devem estar capacitados do ponto de vista ético, teórico e político.

Devemos também avaliar, antes de tudo, que cada trabalhador, usuário e entidade, ou seja, que cada categoria profissional que atua hoje no SUAS, carrega consigo sua história de vida, de luta e reivindicações, vivência e significações do meio o qual está inserido, para os que tem lideranças, devemos analisar sua relação com a política partidária, seus interesses, agendas políticas e técnicas, princípios e diretrizes, suas pautas no âmbito de suas categorias, saberes e conhecimentos diversos e sua valorização ou não no âmbito da sociedade assim como no âmbito dos espaços de controle social.

Os usuários, quando se manifestam, apontam temáticas de suas vivências nas comunidades e sua relação com os equipamentos da assistência, principalmente CRAS, que é porta de entrada da política de assistência, reclamações dos equipamentos sem conhecimento das normativas que regem o SUAS. Solicitamos enfrentamentos do conselho nos equipamentos e desconhecem a verdadeira função do Conselho. Percebemos então, que as indicações de usuários no CEAS estão sendo feitas pelos CRASs, estes estão indicando idosos sem capacitação, sem condições para deslocamentos de fiscalização nos municípios distantes, dificuldades de está se reciclando, entre outros. Diante dessa perspectiva é que se faz necessário o retorno do FOEAS, uma vez que o mesmo para indicar conselheiros, faz a capacitação e conscientização do que é ser conselheiro e conduz o processo eleitoral com transparência.

Analisando as falas dos entrevistados, percebemos: a falta de conhecimento necessário para o exercício da representação nestes canais de participação; a ausência de autonomia para participar, com liberdade de expressão, sem ser vítima de algum tipo de represália; a inexistência de uma base de apoio aos representantes que estão atuando nos conselhos; a falta de tempo para atuar em outros espaços, de participar de capacitações, de outras formas de aprendizado político e técnico; entre outros aspectos.

Vale destaque para análise de duas atas, que vão contra aos princípios éticos preconizados nas normativas do controle social, a primeira demonstra os acordos tácitos entre as secretarias de assistência social do Estado e município. Há segundo discursos que emerge das atas, uma relação de parceria entre esses entes denotando uma fragilidade do CEAS, ao corroborar com o processo pleiteado, do ponto de vista das normativas, no que tange a ilegalidade no processo de eleição do colegiado no CMAS Fortaleza.

Ressaltamos que, circunscrevendo essa ata, percebemos que se as deliberações do CEAS tivessem sido analisadas por conselheiros qualificados na política de assistência social e capacitados acerca do controle social, ou não temerosos a represálias, o pleiteado pelo CMAS Fortaleza, não teria tido êxito. Das atas analisadas, esta representa a fragilidade do CEAS, uma vez que sai do âmbito do controle social para o político partidário com acordos tácitos entre as secretarias.

A segunda diz respeito à eleição e ou recondução da mesa diretora onde consideramos momento surpresa diante análise da ata avaliada, isso por que percebemos um campo de disputa entre a presidente e a candidata ao pleito. A presidência estava com o Governo, que poderia ser reconduzida por mais um ano. Contudo, a sociedade civil na

representação do segmento trabalhador ansiava pela presidência. Nesse processo de disputa houve discurso contraditório das duas candidatas, onde cada uma utilizou elementos, inclusive sem fundamentos legais, conforme já explicitado no corpo desse trabalho. A presidência utilizou-se de estar coordenadora do FONACEAS e de que sua saída seria nociva tanto para o CEAS e ao Estado do Ceará uma vez que quem ficaria com a coordenação seria outro Estado. A candidata representante da sociedade civil utilizou como mecanismo de defesa o FETSUAS, o qual participava inclusive na mesa diretora e teria sido indicada pelo mesmo. Em verdade esse fórum não consta nas normativas do Conselho como órgão capaz de indicar a presidência no CEAS ou de qualquer outro órgão de controle social, a candidata representa, de fato, o SASEC, órgão que tem assento de fato e direito no Regimento desse conselho.

Nessa mistura difusa de segmentos, o processo de eleição não poderia ser diferente e a candidata da sociedade civil demonstra eficiência no processo de articulação, já que o governo parece não ser muito apreciado por parte de representantes do próprio governo.

Nesse processo de eleição ou recondução, corrobora-se com o pensamento de Bourdieu, centrado na análise de como os indivíduos incorporam a estrutura social, legitimando-a e reproduzindo-a, que é construído sobre três conceitos: campo, *habitus* e capital. Campo representa um espaço simbólico onde os confrontos legitimam as representações. O poder simbólico classifica os símbolos de acordo com a existência ou ausência de um código de valores. *Habitus* é a capacidade dos sentimentos, dos pensamentos e das ações dos indivíduos de incorporar determinada estrutura social. Capital representa o acúmulo de forças que o indivíduo pode alcançar no campo. Logo, não basta falar, é preciso estar autorizado a falar, não é a ordem dada que faz sua execução, mas sim quem dá esta ordem, que é exatamente quem está munido de capital cultural, social e econômico.

Importante inferirmos que, historicamente, em 24 anos de existência do CEAS, nunca o governo perdeu uma recondução e esta vai ficar como marca desse colegiado. Contudo, deve-se realçar que essa virada se deu por parte do governo e seu poder de articulação, munidos de capital social, econômico e cultural, pois a sociedade civil despolitizada, desarticulada e munida de fragilidades e desprovida de nenhum capital, teria o poder de barrar uma recondução governamental.

Isso ficou notório na análise dessa ata, o grupo que se propõe a ser hegemônico deve demonstrar as suas capacidades de persuasão e de direção, muito mais do que a força e a dominação. A hegemonia, afinal, tem íntima ligação com a democracia, entendida como forma de busca pública de verdade, como consenso obtido através de uma escala permanente

de liberdade e de autonomia, como construção de uma racionalidade coletiva, animada pelas paixões e pelo afeto dos indivíduos conscientes de sua diversidade.

Nesse sentido, concordamos com Semeraro, na visão gramsciana o autor resgata o verdadeiro conceito de sociedade civil em toda sua densidade política enquanto arena privilegiada de luta de classe, uma esfera do ser social, onde se dá uma intensa luta pela hegemonia. Para os dois autores fica claro que nem tudo que faz parte da sociedade civil é “bom” (ela pode, por exemplo, ser hegemizada pela direita), e nem tudo o que provém do Estado é “mau” (ele pode expressar demandas universalistas que se originam nas lutas de classes subalternas). Somente uma concreta análise histórica da correlação de forças presente em cada momento para definir, do ângulo das classes subalternas, a função e as potencialidades positivas ou negativas tanto da sociedade civil como do Estado. Essa visão Gramsciana se mostra nas atas diante do processo de recondução ou alternância da mesa diretora, onde a presidência era ocupada pelo segmento governamental e a vice-presidência pela sociedade civil, e quem de fato define a presidência pelo voto numérico é o segmento do governo.

Enfim, considerando que o espaço dos conselhos, enquanto instâncias de exercício do controle social das políticas públicas vêm contribuindo, ao longo dos anos, com processos participativos que envolvem diferentes sujeitos sociais, inseridos nos mais variados espaços de luta por garantia de direitos, é que se delineia no percurso da leitura das atas o despreparo dos conselheiros em relação ao entendimento das atribuições e as normativas da Política de Assistência Social. Precisamos conhecer para garantir direitos!

Percebemos, também, um descompasso entre Ministério da Cidadania, Secretaria de Proteção Social do Estado do Ceará, que no momento atual, tem uma nova configuração em seu organograma onde retira o status da PAS como carro chefe, também pode ter influência na inércia em parte dos conselheiros da sociedade civil.

Percebemos que no que tange ao Orçamento e Plano, a sociedade civil parece não ter propriedade, provavelmente por serem longos, extensos e cansativos e falta de entendimento mesmo o que dificulta a aprovação e deliberação. Nesse sentido é possível indagarmos até que ponto os conselheiros, particularmente da sociedade civil, estão atendendo os objetivos da Política de Assistência Social no CEAS.

Em verdade não podemos negar que existe participação, contudo percebemos uma participação despolitizada, sem a devida compreensão da concepção de Estado democrático de direito com dignidade humana, e sim uma fragilidade que possivelmente tem

a ver com o ranço que ainda permeia a política de assistência social, enquanto política de direitos que nesse processo de retrocesso e retomada do conservadorismo, retoma novamente com toda força.

Para tanto, devemos ampliar e efetivar os espaços coletivos de luta, uma vez que a população pobre não se reconhece nessa polarização, contudo para não ser atropelado, já que se tem retrocesso e a proteção social em geral e seguridade são estranhos ao compromisso do governo, podemos apontar como desafios, propostas de enfrentamento a permanência dessa política e retomada do controle social e sua importância dentro dessa política, que já modificou a vida de milhões de brasileiros, a personalização das relações, na medida em que a capacidade técnica ou política de algumas pessoas se sobrepõe à capacidade de articulação e incidência política das instituições; a influência da participação através da disponibilidade de tempo, pessoas e recursos em relação às entidades menos estruturadas; Clareza dos papéis da sociedade civil, pois a falta desta gera dominação do poder público, subordinação, obediência e dependência por parte dos conselheiros menos capacitados; ciclo de capacitações acerca da política de assistência social e operacionalização técnica das políticas incluindo a concepção do significado de controle social, uma das principais dificuldades para o exercício do controle social, formação sistemática tanto para conselheiros como para gestores.

Nesse sentido, é que acerca da sociedade civil, trouxe Gramsci para analisar a sociedade civil, uma vez que estava convencido que a construção de hegemonia pelas classes subalternas não é tarefa fácil e que para chegar à direção da sociedade, significa administrar, ao mesmo tempo, os poderes, econômico, político e cultural, isso se percebe quando se tem um olhar para o CEAS como um microcosmo de um sistema bem maior, o que dificulta o protagonismo ativo e consciente do usuário.

Compreendemos que o nosso não é mais o mundo de Gramsci, a sociedade civil tornou-se mais complexa e diferenciada, contudo, mais volátil e contraditória.

Pelo exposto, podemos corroborar com o que os escritos sobre Gramsci traz particularmente significativas continuam as perspectivas de Gramsci, no caso da trajetória da sociedade civil brasileira, que vem lutando para democratizar efetivamente a sociedade, estender cidadania a todos, promover o protagonismo das massas, subordinar a economia ao desenvolvimento da população e recriar a configuração de nação cada vez mais livre no contexto mundial. Trata-se, sem dúvida, de desafios difíceis e demorados.

Importante destaque para enfatizarmos que Gramsci, em condições mais desfavoráveis do que as nossas, já indicava para segunda metade do séc. XX, dentro do

contexto de capitalismo totalmente mundializado, que a luta seria mais acirrada e decidida pelos setores da sociedade civil que tivessem alcançado maior consciência, criatividade, ousadia e articulação nacional e internacional, suas análises permanecem fundamentais para quem está consciente de que as relações entre Estado, Economia e Sociedade Civil são inseparáveis e que os inúmeros esforços dos setores populares se não encontrassem um sentido político baseado no consenso ativo e se não reinventassem uma concepção de Estado e sociedade que tivesse toda a população, intelectual e socialmente emancipada, como verdadeiro sujeito de uma história capaz de conduzir até a mais elevada utopia da sociedade auto regulada.

Nesse sentido, diante dessa fragilidade do cenário que ora se apresenta nos conselhos, secretarias de assistência social nesse microcontexto analisado, o CEAS, até que ponto é espaço democrático se configura como tal? Sabemos que se tem limites e possibilidades, no momento atual, mas complicado uma vez que se tem um cenário nacional desfavorável com aumento do desemprego, violência e pobreza, ampliando demanda por serviços e benefícios, a não garantia dos recursos federais que fere o pacto federativo. Nesse sentido, devemos primar por uma gestão compartilhada como modelo de governança com os diversos espaços de controle como; CEAS, CMAS, CIB, Fundos, rede socioassistencial privada e usuários concatenados, logo os conselheiros, particularmente a sociedade civil, devem ter a capacidade de fazer com que a política de assistência social faça parte de um espaço verdadeiramente público e para ser espaço público tem que ter ambiente favorável para debate, fala, visibilidade, discussão e proposição. Que a discussão seja entre os iguais e não se torne hierarquização desse espaço social entre seus representantes que parecem reproduzir uma estrutura hierarquizada, sem relações de conflitualidade sem acordos tácitos e silenciamentos, particularmente dos segmentos da sociedade civil, razão da existência dos conselhos e espaço propício para efetivação das políticas públicas e garantia dessas políticas alcançarem e cheguem aos mais vulneráveis. Que os conselheiros não descolem de sua base social, compreendendo as prestações de contas, consultas públicas, provocações de iniciativa popular que esse campo sabe pouco como utilizar, para que tenha como resultado positivo um processo decisório com efetividade para as milhões de famílias vulneráveis situadas no solo brasileiro para que façam valer seus direitos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. C. R. **Conselhos municipais de saúde e educação: distintos padrões de participação política.** 2006. 145f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

ALVAREZ, M. C. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.3, n.18, p. 168-176, 2004.

ARENDT, H. **A Condição Humana.** 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

ARNSTEIN, S. A Ladder of Citizen Participation. **JAIP**, v.35, n.4, p.22-28, jul.1969.

AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. **A participação social no Nordeste.** Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2007a.

AVRITZER, L. **A participação social no nordeste.** Belo Horizonte: EdUFMG, 2007.

AVRITZER, L. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006).** 2009. 241f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

AVRITZER, L. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil.** [S.l]: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L. **Democracy and the publics pace in Latin America.** Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007b.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à Legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n.8, p.443-464, 2007.

AVRITZER, L; MARTINS, E. S. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007.

AVRITZER, L; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BECKER, H. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.9, n.4, p.44-49, 2010.

BECKER, H. **Falando da sociedade**: ensaios sobre as diferentes maneiras de representar o social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 dez. 1993.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Senado Federal, 2005b.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Senado Federal, 2005a. .

BRAVO, M. I. S. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). In: CHAVES, J. F. C. Orçamento e participação popular no modelo porto-alegrense: breves comentários. **Jus Navigandi**, v.7, n. 46, p.33-38, 2000.

CORTES, S. Fóruns participatórios na área de saúde: teorias do Estado, participantes e modalidades de participação. **Revista Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v.9, n.3, p. 49-50, 1996.

DAGNINO, E. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E ; DAGNINO, E; TATAGIBA, L. Democracia, sociedade civil e participação. In: GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação política**. São Paulo: Cortez, 2001.

DONZELOT, J; EPSTEIN, R. **Démocratie et participation**: l'exemple de larenovationurbaine. [S.l]: Esprit, 2006.

DRYZEK, J. S. Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations. In: ESPING - ANDERSEN, G. O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v.6, n. 35, p.44-49, 1995.

GASCÓN, S; TAMARGO, M.D.C; CARLES, M. Marco Conceptual Y Metodológico sobre Participación Ciudadana em Saluden el Mercosur Ampliado. **Fundacion ISALUD**, v.7, n.4, p.12, fev. 2005.

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação política**. São Paulo: Cortez, 2001.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Educacenso 2011**. Brasília: INEP, 2011. Disponível em: <<http://www.educacenso.inep.gov.br>> Acesso em: 15 jan. 2011.

JACOBI, P. R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, São Paulo, v.7, n. 3, p.22-28, 2002.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, v.7, n. 70, p.33-38, 2007 .

LÜCHMANN, L. H. H. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais da Unisinos**, São Leopoldo, v.8, n.3. p. 43-79, 2002.

PINTO, E. Democracia exige participação popular, diz Ouvidora da União. **JusBrasil Notícias**, v.8, n.4, p.33, 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1127906/democracia-exige-participacao-popular-diz-ouvidora-da-uniao>> Acesso em: 10 dez. 2010.

PIRES, R.; VAZ, A. **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados**. Brasília: IPEA, 2010.

RUA, M.G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M.G; VALLADÃO C. **O Estudo da Política**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociologia Política**, v.13, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

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

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

TATAGIBA, L. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial. O caso do projeto Rede Criança em Vitória/ ES. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

VAZ, A. C. N. Repensando a participação política: uma análise do estado da arte à luz da problemática da representação política nos conselhos gestores. **Revista do Observatório do Milênio**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 56-80, 2009.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions. **Comparative Politics**, New York, v. 1, n.8, p. 1, 2004.

WERNECK VIANNA, M.L.T. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

WERNECK VIANNA, M.L.T. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v.7, n. 18, p.33, 2008.

WERNECK VIANNA, M.L.T. Voz, alívio e oportunidade ou a política social de Arquimedes no Brasil. Receita infalível ou abordagem discutível? **Revista Em Pauta**, v. 6, n.9, p.33-38, jul.,2009.

WERNECK VIANNA, M.L.T; ANTUNES, L. C. Participação: de que estamos falando? **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v.12, n. 21, p.11-18, 2009.

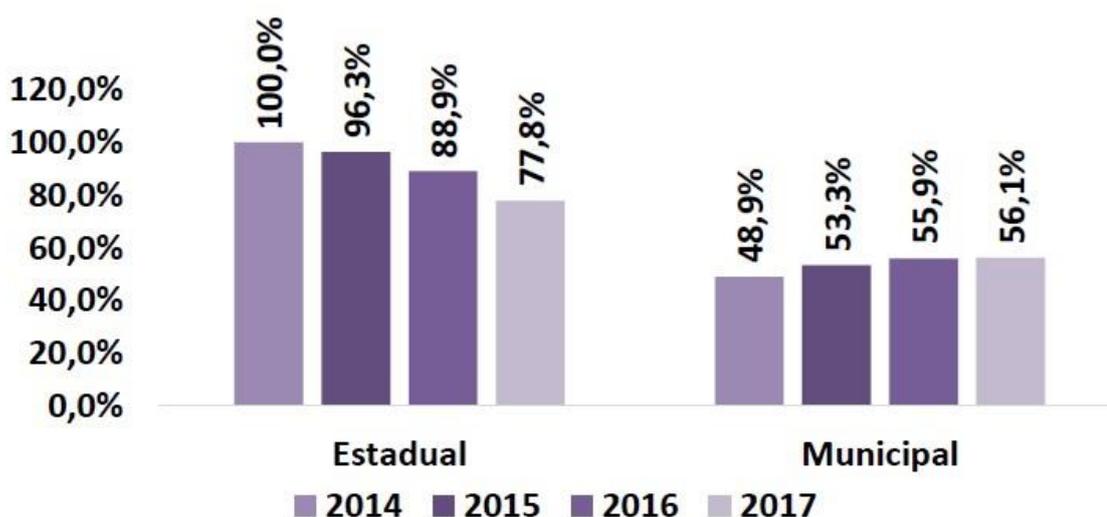
APÊNDICE A - CENSO SUAS

Os gráficos têm como objetivos apresentar subsídios para o aprimoramento da gestão do Sistema Único de Assistência Social: este é o principal objetivo do Censo SUAS. Realizado anualmente desde 2007, o censo vem sendo aperfeiçoado sistematicamente para, de maneira clara e objetiva, trazer informações sobre as características dos serviços prestados, infraestrutura, participação social e outras no âmbito da assistência social brasileira.

GRÁFICO 1 - SEDE ESPECÍFICA PARA FUNCIONAMENTO

Em 2017, a quantidade de Conselhos Municipais com sede específica para funcionamento representava mais que a metade dos Conselhos (56,1%). Houve um ligeiro aumento em relação ao observado em 2016, o que mantém uma tendência histórica dos conselhos de funcionarem em sede específica, isto é, ter lugar regular para funcionamento. Já entre os Conselhos Estaduais houve nova redução na quantidade de Conselhos que iniciaram a possuir sede para funcionamento: em 2014 todos os estados tinham local/ sede específico para funcionamento, em 2016 88,9% informaram não possuir e, em 2017, eram 77,8%.

GRÁFICO 80. PERCENTUAL DE CONSELHOS QUE POSSUEM LOCAL/SEDE ESPECÍFICO PARA FUNCIONAMENTO - BRASIL, 2014 A 2017



FONTE: MDS, CENSO SUAS.

GRÁFICO 2 - PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

Os recursos específicos são aqueles recursos orçamentários do órgão gestor reservados e transferidos regularmente ao conselho para sua manutenção e funcionamento.

Em 2017, verifica-se redução dos Conselhos Municipais que possuíam previsão de recursos específicos para sua manutenção e funcionamento (72,9%), retornando a um patamar similar ao verificado no ano de 2015. Já no caso dos Conselhos Estaduais, manteve-se a tendência de queda do percentual de conselhos com recursos específicos do órgão gestor, chegando em 2017 a 88,9% .

GRÁFICO 81. PERCENTUAL DE CONSELHOS POR PREVISÃO DE RECURSOS ESPECÍFICOS DO ÓRGÃO GESTOR PARA MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS - BRASIL, 2014 A 2017



FONTE: MDS, CENSO SUAS.

GRÁFICO 3- MUNICÍPIOS E ESTADOS QUE POSSUEM E DELBERAM PLANOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A NOB SUAS 2012, em seu Artigo 18, define o Plano de Assistência Social como um “instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social(SUAS)”. Assim, é fundamental que os Conselhos de Assistência Social deliberem sobre o Plano.

Em 2017, 87,6% dos Conselhos Municipais informaram que o município possuía

Plano de Assistência Social (4.744 municípios), e 12,4% (669 municípios) que não possuíam o PMAS. Já entre os Conselhos Estaduais 70,4% possuíam Plano Estadual de Assistência Social (19 estados). Quanto a deliberação sobre os Planos de Assistência Social, 84,9% dos Conselhos Municipais (4.593) e todos os Conselhos Estaduais que possuem o PEAS informaram deliberar sobre estes planos.

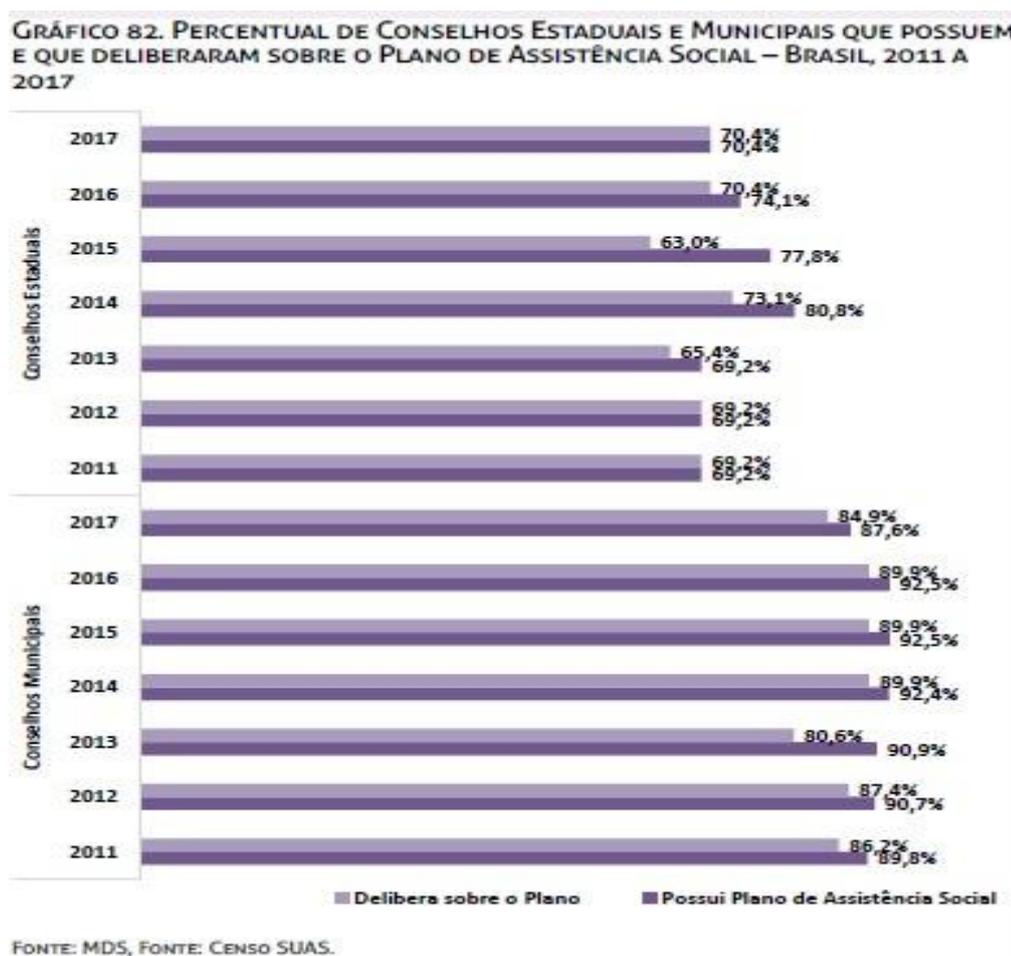


GRÁFICO 4 – FISCALIZAÇÃO

O Gráfico 84 abaixo, evidencia que a fiscalização da rede pública e privada pelos Conselhos Municipais em 2017 teve um comportamento diferenciado segundo Grande Região geográfica do País. No Norte e Nordeste mais da metade dos conselhos (perto de 51% e 58% respectivamente) fiscalizavam a rede pública e privada. No Sul e no Sudeste quase 60% dos conselhos (57% e 60% respectivamente, caso arredondemos os percentuais) fiscalizavam apenas a rede pública.

63,0% Percebe-se também que para todas as regiões mais de 5% dos conselhos não realizam fiscalização alguma, sendo que no Norte e no Sul esse percentual ultrapassa os 10%.

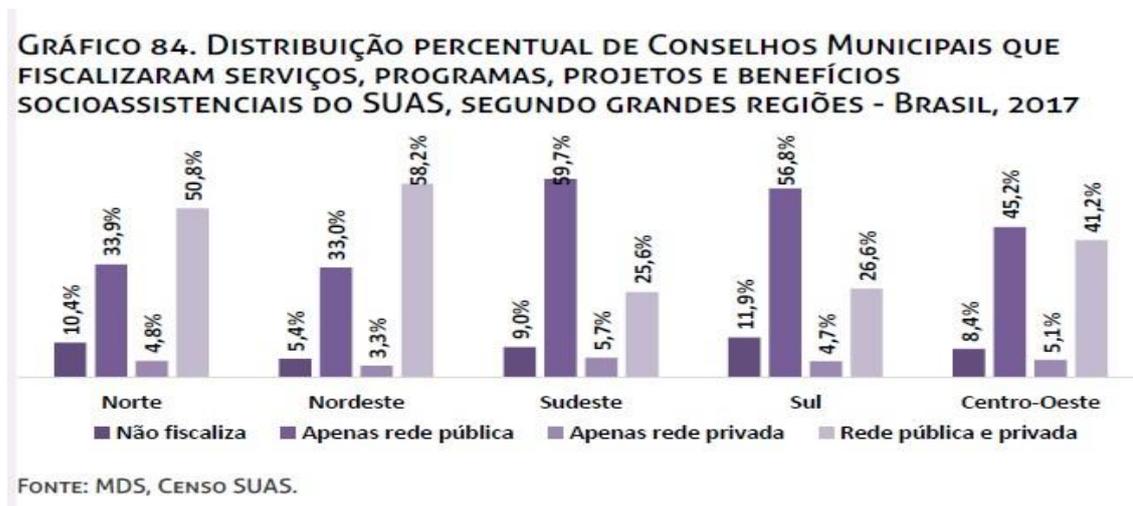


GRÁFICO 5- PERCENTUAL DOS CONSELHOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

O levantamento sobre a composição dos Conselhos Municipais e Estaduais demonstra que, desde 2014, a paridade entre governo e sociedade civil, prevista na Lei Orgânica da Assistência Social, vem sendo respeitada. Tanto nos municípios quanto nos estados os conselhos são formados por 50% de membros da sociedade civil e 50% de representantes governamentais (Gráfico 86).

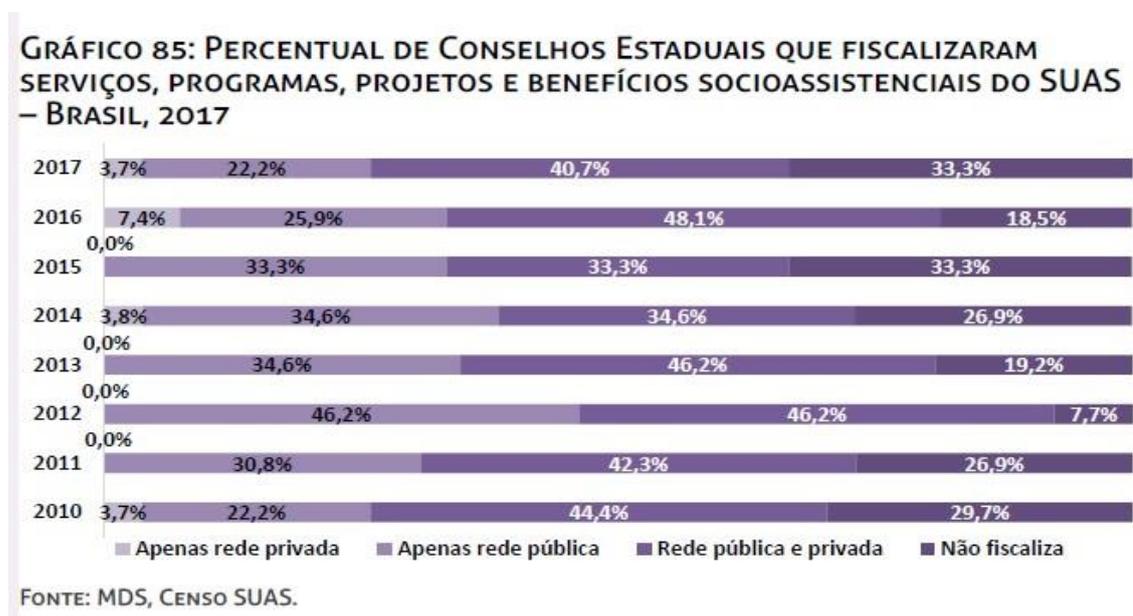
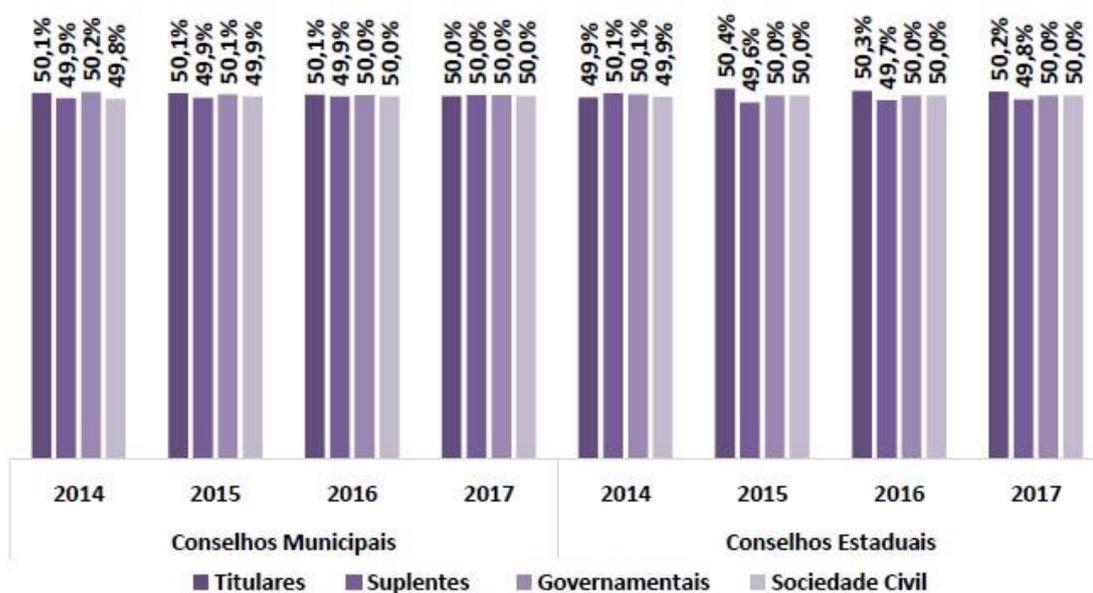


GRÁFICO 6 - COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS – BRASIL 2014 A 2017

O levantamento sobre a composição dos Conselhos Municipais e Estaduais demonstra que, desde 2014, a paridade entre governo e sociedade civil, prevista na Lei Orgânica da Assistência Social, vem sendo respeitada. Tanto nos municípios quanto nos estados os conselhos são formados por 50% de membros da sociedade civil e 50% de representantes governamentais (Gráfico 86).

GRÁFICO 86. COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS - BRASIL, 2014 A 2017



FONTE: MDS, CENSO SUAS.

GRÁFICO 7– ALTERNÂNCIA DA PRESIDÊNCIA

A alternância de representantes da sociedade civil e do governo como presidente dos Conselhos Municipais se mostra prática corriqueira em todas as regiões do Brasil, com destaque para a região Norte, onde 91,7% dos Conselhos Municipais adotaram essa política de revezamento.

Observa-se que, em relação a 2016, houve aumento na alternância da presidência entre os representantes do governo e da sociedade civil nas cinco regiões do país (Gráfico 87)

Gráfico 87. Percentual de Conselhos Municipais que têm alternância na presidência entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil, segundo grandes regiões – Brasil, 2014 e 2017

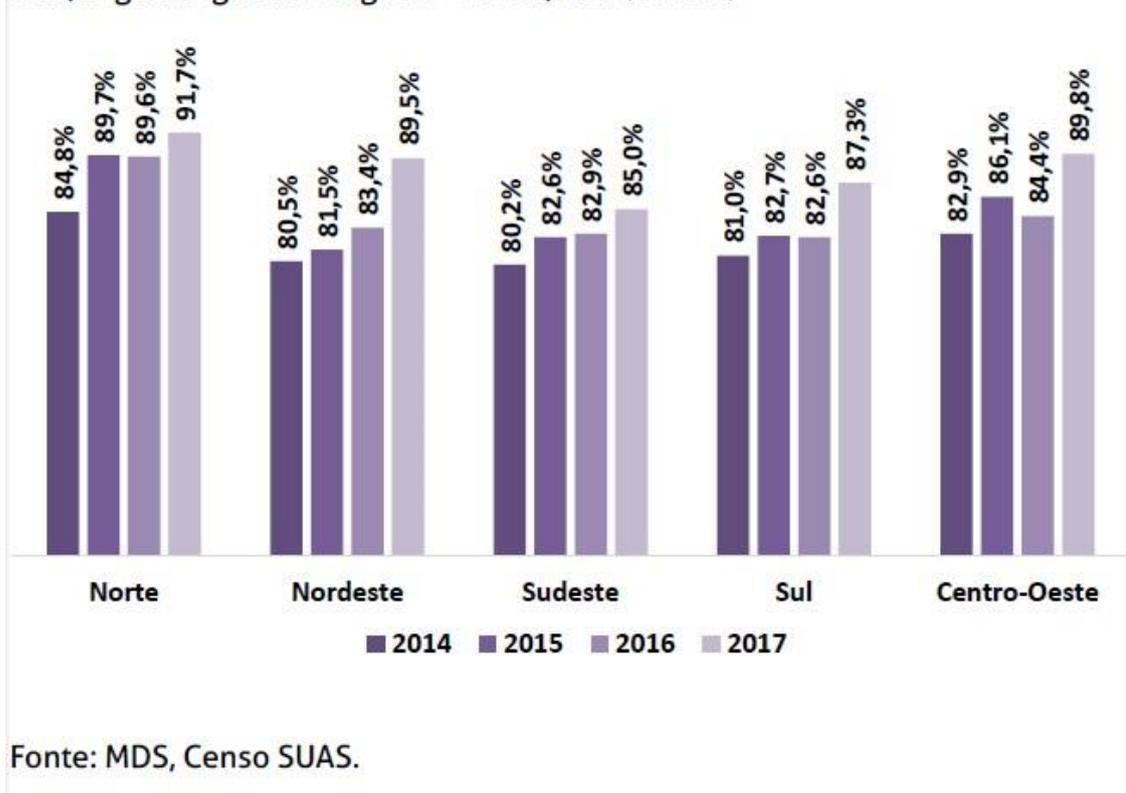
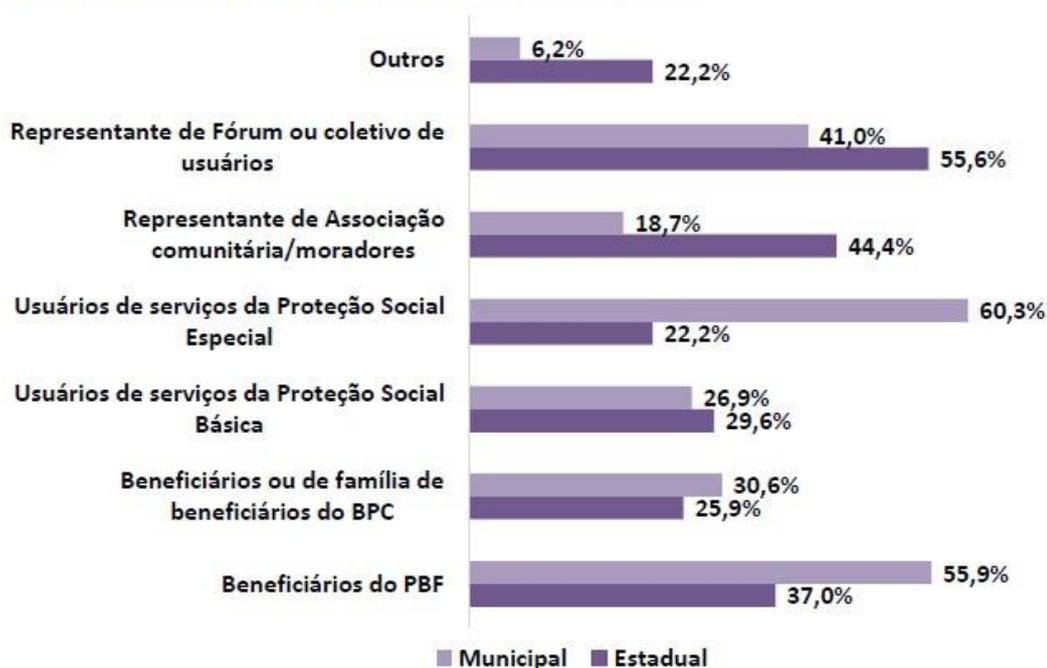


GRÁFICO 8-REPRESENTANTES E ORGANIZAÇÕES DE USUÁRIOS NOS CONSELHOS

Verifica-se ainda que diversas parcelas da sociedade se encontram representadas nos Conselhos. Nos Conselhos Municipais, as maiores representações são de usuários de serviços de proteção social especial, 60,3%, e de beneficiários do Programa Bolsa Família, 55,9%. Nos Conselhos Estaduais, por sua vez, as maiores representações são dos representantes de fórum ou coletivo de usuários, 55,6%, e de associações comunitárias/moradores, 44,4% (Gráfico 88).

GRÁFICO 88. REPRESENTANTES DE USUÁRIOS E ORGANIZAÇÃO DE USUÁRIOS NOS CONSELHOS MUNICIPAIS E ESTADUAIS - BRASIL, 2017



FONTES: MDS, CENSO SUAS.

GRÁFICO 9- REPRESENTANTES DE TRABALHADORES

No que concerne à representação de trabalhadores nos Conselhos Municipais e Estaduais, tem-se que no âmbito estadual há um número maior de representantes da classe trabalhadora atuando junto ao Conselho. Destaca-se a presença de representantes do CRESS/CFP/outras conselhos de classe em 92,6% dos Conselhos Estaduais. Quanto aos Conselhos Municipais, percebe-se que não há destaque para uma representação em específico. Tanto os representantes de associação/fórum ou coletivo de trabalhadores, quanto do CRESS/CFP/outras conselhos de classe e do sindicato de moradores estão presentes em cerca de 30% dos Conselhos Municipais.