

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
CAMPUS TOLEDO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – MESTRADO**

BRUNA VIEIRA MOREIRA DE JESUS

**A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE TOLEDO – PR**

TOLEDO- PR

2018

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
CAMPUS TOLEDO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – MESTRADO**

BRUNA VIEIRA MOREIRA DE JESUS

**A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE TOLEDO – PR**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná-UNIOESTE para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob a orientação do Professor Doutor Osmar Dombrowski

**TOLEDO- PR
2018**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
CAMPUS TOLEDO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – MESTRADO**

BRUNA VIEIRA MOREIRA DE JESUS

**A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE TOLEDO – PR**

Trabalho de conclusão de curso (Dissertação) apresentado à Banca Examinadora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Toledo, 03 de setembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof(a). Dr(a) Regina Claudia Laisner- UNESP

Prof(a). Dr (a) Eugenia Aparecida Cesconeto Parize – UNIOESTE

Prof. Dr. Osmir Dombrowski
Orientador

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me deu forças para conseguir vencer todos os obstáculos.

Ao meu marido, Antônio, pelo apoio, companheirismo e compreensão, diante dos momentos de estudos e dedicação ao mestrado.

Aos meus familiares, por compreenderem minha ausência, principalmente no nascimento da minha primeira sobrinha Ana Laura.

Agradeço às colegas do mestrado, professores e, principalmente, ao professor Osmir Dombrowski, que me orientou na realização desse trabalho.

RESUMO

Esta pesquisa buscou analisar a representação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social de Toledo – Paraná, no período 2015 a 2017. O referencial teórico discute a democracia participativa, bem como a participação da sociedade civil na gestão de Políticas Públicas. Para tanto, foi utilizada a pesquisa qualitativa para análise documental e a pesquisa não estruturada. As informações coletadas mostraram ausência de prestação de contas no exercício do mandato político. Desse modo, há a necessidade das elaborações das pautas conjuntas, mediante os interesses dos representantes da sociedade civil e representantes governamentais. Também foi identificada a necessidade de organização das Comissões de forma que garanta a paridade.

Palavras-Chave: democracia participativa, sociedade civil, prestação de contas, mandato político.

ABSTRACT

This research sought to analyze the representation of civil Society in Municipal Council of Social Assistance of Toledo (MCSA) – Paraná State, in the period between 2015-2017. The theoretical reference discuss about participatory democracy as well as the participation of civil Society in the management of Public Policy. It was used the qualitative research to desk review and unstructured research. The collected informations showea absence of accounts rendered in the service of the political mandate. In this way, there is the need for the preparations of the joint lists, by means of the interests of the representatives of the civil society and government representatives. Also there was identified the necessity of organization of the commssions in such a way that it guarantees the equality.

Key words: democracy participative, civil society, accounts rendered, political mandate.

LISTA DE SIGLAS

CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência social
FABES	Secretaria da Família e de Bem-Estar Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Circulação e Mercadoria e Serviço
IPEA	Instituto de Pesquisa
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PAT	Programa de Alimentação ao Trabalhador
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PT	Partido dos Trabalhadores
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
SEPLAN	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZAÇÃO: POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	15
1.1 Política de Assistência Social no Brasil nas Décadas de 1930 à 1990.....	15
1.2 O Cenário da Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988.....	19
CAPÍTULO 2 – PARTICIPAÇÃO E CONSELHOS NO BRASIL	24
2.1 Conceito de Participação.....	24
2.2 O Processo de Participação no Brasil e os Conselhos Deliberativos.....	26
CAPÍTULO 3 – A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NOS CONSELHOS	33
3.1 Representação Política e Conselhos.....	33
3.2 Prestação de Contas nos Conselhos.....	43
CAPÍTULO 4 – A REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE TOLEDO	46
4.1 Breve Apresentação da Política de Assistência Social do Municipal de Toledo.....	46
4.2 CMAS de Toledo: Acompanhamento e Monitoramento das Propostas da XI Conferência Municipal de Assistência Social de Toledo.....	47
4.3 Elaboraões e Discussões das Pautas do CMAS de Toledo.....	57
4.4 Funcionamento do Conselho a partir das Comissões.....	60
4.5 O Problema do Conhecimento Técnico no Conselho.....	65
4.6 Processo para Escolha dos Conselheiros.....	69
4.7 Repasse das Informações aos Representados.....	72
4.8 Avaliações dos Conselheiros: Mandato, Experiência Política e o que Necessita Melhorar no CMAS de Toledo.....	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS	84

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa consiste em analisar a representação da Sociedade Civil no Conselho Municipal de Assistência Social CMAS de Toledo. Para tanto, considera-se importante expor a criação do CMAS, de Toledo, para compreender a trajetória da construção e da consolidação da Política de Assistência Social do município de Toledo.

A propósito, o município está localizado na região oeste do Paraná. Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a estimativa da população, no ano de 2018, é de 138 572 mil habitantes. A Política de Assistência Social é gestada pela Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS, a qual foi instituída pela Lei nº 1.781, de 27 de outubro de 1995 e atualizada pela Lei nº 2.003, de 16 de julho de 2009. A SMAS oferta serviços, programas e projetos em parceria com a rede socioassistencial.

Diante disso, a temática que se remete à representação política vem sendo pesquisada por Lígia Helena Hanh Luchmann e Leonardo Avritzer entre outros autores, os quais expõem em discussão a relação existente entre representação democrática e instituições participativas.

De acordo com Cesconeto (1998), os Conselhos Municipais de Assistência Social do Paraná, foram criados conforme propostas apresentadas pela Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social – SETA. Em 1994, foi criado um Grupo Interinstitucional de Trabalho composto por cinco órgãos governamentais e cinco órgãos não governamentais. Esse grupo deliberou sobre o processo de implantação da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS no Paraná, em que, inicialmente, ocorreu um Encontro Estadual em Curitiba, nos dias 16 e 17 de junho de 1994, com representação da sociedade civil e governamental. A finalidade do encontro foi orientar a implantação e, por conseguinte, aconteceram vários encontros microrregionais.

Cesconeto (1998), destaca que o Grupo Internacional de Trabalho definiu o processo de regionalização dos debates da LOAS mediante à composição de 12 (doze) Fóruns Microrregionais. Os Escritórios Regionais da SETA tiveram a responsabilidade de difundir a LOAS e organizar a composição dos Fóruns. As reuniões realizadas pelo Escritório Regional da SETA, do município de Cascavel,

serviram de apoio para a criação do Fórum Microrregional de Cascavel e para discutir questões polêmicas da LOAS, principalmente, o processo de regulamentação no Estado do Paraná. Diante disso, criou-se um espaço de debate na elaboração de propostas de políticas. A implantação da LOAS nos municípios e, não diferentemente no município de Toledo, compôs o processo de organização da Política de Assistência Social, que passou a ser reconhecida através da Constituição Federal de 1988, como política pública de direito social, bem como, política de Estado independente de governos. A LOAS, de 1993 reconheceu a Política Pública de Assistência Social como responsabilidade do Estado.

O primeiro artigo da LOAS discorre que a Política de Assistência Social é direito do cidadão e de responsabilidade do Estado, sendo uma política de seguridade social não contributiva com a finalidade de prover os mínimos sociais. A autora esclarece que, após a aprovação da LOAS, que aconteceu em 1993, em âmbito nacional, os municípios tiveram que se organizar para haver a implantação da LOAS e para a criação dos Conselhos, Planos e Fundos Municipais de Assistência Social. Ademais, as legislações colocaram o reordenamento político administrativo nas três esferas do governo no processo descentralizado e participativo. Nesse sentido, valorizou a participação da sociedade civil através dos conselhos paritários, como forma de descentralização no que tange à gestão e à execução das políticas de Assistência Social, sendo deliberativos, consultivos e fiscalizadores. O conselho é um espaço de representação política, que permite à sociedade civil participar e decidir sobre a política de atendimento e interesse da sociedade civil.

Nesse processo de organização da Política de Assistência Social, Cesconeto (1998), enfatiza que o governo Estadual exigiu que os municípios realizassem as Conferências de Assistência Social e criassem os Conselhos e os Fundos Municipais de Assistência Social em um curto espaço de tempo. Em 1995, foram realizadas Conferências em âmbito Estadual, microrregional e Municipal. Os Escritórios Regionais da SETA- Cascavel e o Fórum Microrregional socializaram as informações e orientaram os municípios para a realização das Conferências. Ainda em 1995, o Fórum Microrregional de Cascavel sediou a realização da Assembleia Geral do Fórum Estadual da Assistência Social. Na ocasião, estiveram presentes representantes dos 27 (vinte e sete) municípios da região e técnicos da Fundação de Ação Social do Paraná, com a finalidade de proporcionar reflexão sobre a nova

terminologia da Assistência Social.

Cesconeto (1998), destaca que o município de Toledo esteve presente com agentes multiplicadores e pessoas interessadas na temática. Não obstante, estiveram presentes segmentos da sociedade civil, como por exemplo, APAE, Associação dos Portadores de deficiência Auditiva- APADA, Associação dos profissionais Assistentes Sociais – APAS, dentre outros, bem como representantes de órgãos governamentais, como Unioeste Campus de Toledo, Fundação Toledo, Secretaria Municipal de Ação Social e Cidadania entre outros.

A propósito disso, também ocorreu a realização de uma Audiência Pública, convocada pelos vereadores para discutir a temática “ LOAS e o papel da sociedade civil”. A plenária aprovou como proposta final do Fórum Municipal da LOAS a criação de uma Comissão Organizadora para a I Conferência de Assistência Social¹ para encaminhar todos os processos referentes à realização da I Conferência Municipal de Assistência Social. A Comissão foi nomeada pelo Prefeito para coordenar e organizar a Conferência. Essa comissão organizou a Pré-Conferência junto às entidades, associações, sindicatos e repartições públicas, com o objetivo de esclarecer sobre a LOAS e a importância das elaborações de propostas para a área da assistência social, bem como as indicações dos delegados para representarem na Conferência Estadual com direito à voz e ao voto, para garantir que as propostas aprovadas fossem aprovadas.

Conforme Cesconeto (1998), a I Conferência de Assistência Social de Toledo, aconteceu nos dias 26 e 27 de agosto de 1995, no Colégio La Salle, em que ocorreram votações pelas propostas apresentadas por diversos segmentos da sociedade, inclusive a votação pela composição do Conselho Municipal de Assistência Social de Toledo CMAS. A criação do CMAS ocorreu em dezembro de 1995. No dia 02 de abril de 1996, houve a reunião ordinária, em que o Prefeito Municipal deu posse à diretoria executiva eleita. O CMAS de Toledo foi composto por conselheiros da organização da sociedade civil, representada pelos prestadores de serviço da assistência social, trabalhadores da área e usuários, juntamente a representantes governamentais. A partir da regulamentação da Lei Municipal nº

¹Comissão Organizadora da I Conferencia Municipal da Assistência Social. Comitê Executivo: Presidente Alfredo Aparecido Batista; Vice- presidente Maria Ivone Kloh; Secretaria Geral Maria Izabel Vargas da Cunha N. dos Santos. Secretários Adjuntos Maria Helena Recalcatti, Luiza Caetano do Carmo, Relator Geral Denise Liel Schmitt, Relatores Adjuntos Eungenia Cesconto Parize, Elizabeth Ganancin, Marlize Port.

1781/ 95, o CMAS de Toledo, iniciou as atividades por meio da elaboração do regimento interno. Entretanto, tratava-se de uma experiência nova e, por esse motivo, buscou subsídios juntos a outros conselhos existentes no município.

A experiência teórica e prática dos próprios conselheiros foram de grande valia, uma vez que os próprios membros ainda não estavam familiarizados ao trabalho coletivo e, assim, também não tinham clareza de suas funções. Pretendeu-se neste primeiro momento, a estruturação do Conselho e, posteriormente, a aprovação do regimento interno. Dessa maneira, em 5 de fevereiro de 1996, foi eleita a diretoria executiva.

A autora enfatiza que no início, as atividades foram tumultuadas, diante do acúmulo de trabalho e do desconhecimento dos conselheiros quanto aos trâmites dos encaminhamentos. Por se tratar de um período de reorganização da Política de Assistência Social nos três níveis de governo, o Conselho Nacional solicitava decisões imediatas. Contudo, o CMAS de Toledo, acompanhou todas as informações as quais eram repassadas aos demais conselheiros e, posteriormente, discutidas, no sentido de proporcionar a construção efetiva de um espaço de publicização da Política de Assistência Social.

Diante da urgência de redefinir a Política de Assistência Social, Cesconeto (1998), destaca que os municípios receberam determinações a nível Nacional para elaborarem os Planos Municipais de Assistência Social com prazo definido até abril de 1996. Como o município não tinha diagnóstico social foi organizada uma Comissão abrangendo setores como: saúde, educação, assistência social, idoso, criança e adolescente, sindicato, habitação, organização da comunidade e associação de alcoólatras anônimos, visando a construção de Plano. Esta Comissão estava sob a responsabilidade dos Conselheiros, os quais tinham a função de proporcionar junto às entidades e demais organizações da área de assistência social, dados referentes à área social, para a construção do diagnóstico. Nesse sentido, o Plano Municipal foi construído de acordo com a realidade, visto que, deveria ser incluído no orçamento do município.

Dessa maneira, a Política de Assistência Social do município de Toledo foi organizada, com a Criação do CMAS e o Plano Municipal, sendo construída pautada nas legislações em âmbito nacional. Segundo Hein (2008), a LOAS possibilitou mudanças para o município, contudo, foi necessário mudar a forma de organização da Assistência Social, bem porque, anteriormente, as ações eram desenvolvidas

pelo Banco de Promoção Humana (BPH) –Provopar. A partir de 1997, iniciou-se um processo de transição das ações realizadas pelo BPH - Provopar transferindo para a Secretaria Municipal de Assistência Social. Até 2005, as entidades de assistência social do município de Toledo realizavam grande parte dos atendimentos na área social. A autora enfatiza que essa realidade mudou a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social, no ano de 2005, que redirecionou as ações socioassistenciais, trazendo uma nova forma de organização da gestão da Política de Assistência Social nas três esferas de governo.

Por conseguinte, o setor governamental deveria assumir como principal executor da Política de Assistência Social do município a partir da implantação do Centro de Referência de Assistência Social e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. De acordo com Hein (2008), no ano de 2006, o município implantou o CRAS I, na Vila Pioneira. Nesse mesmo ano, ocorreu o fechamento da BPH- Provopar e a Política de Assistência Social que, foram gradativamente reconhecidas como política de direito. A Secretaria de Assistência Social em conjunto ao Planejamento realizou o mapeamento do município com o objetivo de identificar as situações de vulnerabilidade. Em 2008, mesmo com a habilitação do município a nível de gestão básica no SUAS, a Secretaria de Assistência Social ainda não estava estruturada conforme as diretrizes do SUAS. A Secretaria estava estruturada da seguinte forma: Departamento de Desenvolvimento Social; Departamento de Programa de Emergência; Departamento da Criança e do Adolescente; Departamento do Idoso; Departamento do Programa Bolsa Família e Departamento Técnico.

O diagnóstico socioassistencial da Política de Assistência Social de Toledo realizado no ano de 2015, apontou que em 2009 ocorreu mudança na Estrutura da Secretaria, a qual se estabeleceu da seguinte forma: Departamento da Gestão SMAS; Departamento de Proteção Social Básica e Departamento da Proteção Social Especial. Em 2010, a Estrutura da Secretaria de Assistência passou novamente por modificações, visto que, o município entrou em Plano de Providência, uma vez que não estava organizado conforme exigência da NOB SUAS. Nesse sentido, o município possuía prazo para adequar as pendências apontadas pelas Secretaria de Estado Trabalho - SETP que avaliou o processo de implantação do SUAS em Toledo.

A propósito com a nova organização, a estrutura da Política de Assistência Social ficou organizada da seguinte maneira: Departamento de Proteção Social Básica; Departamento de Proteção Social Especial; Departamento de Orçamento e Planejamento e Departamento de Gestão do SUAS. A organização da Política da Assistência Social de Toledo, acompanhou a implementação do SUAS. Desse modo, os serviços ofertados nos municípios foram organizados por proteções.

O site da Prefeitura de Toledo apresenta que a Política de Assistência Social está organizada por serviços programas e projetos, os quais estão divididos em proteções: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Para a oferta da Proteção Social Básica, o município possui 5 (cinco) Centros de Referência de Assistência Social com referência territorial. Cada CRAS possui um coletivo do PROJOVEM ADOLESCENTE e atendimento às famílias do Cadastro Único do para Programas Sociais. Também fazem parte da Proteção Social Básica: o programa de Qualificação Profissional e Geração de Renda e 2 (dois) Centros de Revitalização da Terceira Idade- CERTI, Espaço Vida - Florir Toledo, Unidade Social São Francisco – USSF, Núcleo de Atendimento à Criança e ao Adolescente – NACA, e 4 (quatro) Serviço de Convivência e fortalecimento de Vínculos.

A Proteção Social Especial é ofertada através dos 2 (dois) CREAS, duas Casas Abrigo para Criança e uma Casa abrigo para Adolescentes. Ademais, a Política de Assistência Social do município também é ofertada através de 8 (oito) instituições não governamentais. Esses serviços, programas e projetos que integram a Política de Assistência Social do Municipal de Toledo, são fiscalizados e acompanhados pelo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS de Toledo.

O CMAS é composto por 56 (cinquenta e seis) conselheiros, sendo 28 (vinte e oito) titulares e 28 (vinte e oito) suplentes, organizados de forma paritária, com representantes governamentais e representantes da sociedade civil organizada. Os representantes da sociedade civil configuram-se através dos segmentos, por exemplo, trabalhadores do setor da política de assistência social, usuários e entidades prestadoras de serviços.

Considerando o processo de implantação da CMAS de Toledo e a constituição da organização da Política de Assistência Social do Município, será pesquisada a representação da sociedade civil no interior do Conselho de Assistência Social – CMAS de Toledo- Pr, expondo uma análise do mandato de 2015 a 2017, justo porque, é neste espaço de participação que a sociedade civil tem a oportunidade de

representar e de estar sendo representada e implicar nas decisões da Política de Assistência Social Municipal.

Diante do exposto, a pesquisa possui como objetivo geral analisar a representação da sociedade civil no CMAS de Toledo e, como objetivos específicos: Identificar o processo de escolha da representação da sociedade civil; verificar como foi realizada a prestação de contas aos representados e analisar o exercício dos Conselheiros da Sociedade Civil.

Lavalle, Houtzager e Castelo (2006), demonstram que raramente realiza-se uma ligação entre funções políticas de representação assumida por atores sociais, visto que, a representação política está historicamente relacionada às instituições políticas-eleitorais. Quanto à discussão de democracia participativa, os termos sociedade civil e participação assumem destaque na agenda da democracia. Contudo, a ideia de participação da sociedade civil pode bloquear o entendimento da representação política.

Lüchmann (2010), discorre que, diferentemente da representação eleitoral, os conselheiros são voluntários, também difere o período, os quais estão pautados em regimento interno e as escolhas dos representantes são realizadas em processos variados como fóruns, eleições e indicações. A participação social acontece por meio de organizações que representam a sociedade civil, visto que, desempenham o papel de promover a defesa das causas e demandas de grupos que, historicamente, foram excluídos da participação política.

Dessa maneira, este estudo trata de uma pesquisa qualitativa, que além de utilizar um arsenal bibliográfico e documental, também utilizou da técnica da entrevista na pesquisa de campo. Para Dalfovo (2008), a pesquisa qualitativa busca obter dados descritivos por meio do contato direto do pesquisador com o objeto de estudo para a coleta de informações. Para tanto, a pesquisa bibliográfica considerou autores, que discutem a representação política, como Lavalle, Houtzager e Castelo, Iris Marion Young, Nádia Urbinati; participação de Carole Pateman e a representação nos espaços participativos como Lígia Helena Hahn Lüchmann. Quanto à pesquisa documental, foram utilizadas atas das reuniões do CMAS, Resoluções do CMAS e Relatório Final da XI Conferência de Assistência Social, além de diagnóstico socioassistencial da Política de Assistência Social de Toledo. As entrevistas foram realizadas mediante um roteiro de 13 (treze) perguntas abertas realizadas com os representantes; e 5 (cinco) perguntas abertas realizadas com os

representados, sendo que todas as entrevistas realizadas foram gravadas. Foram entrevistados: 2 (dois) representantes de entidades, sendo que uma entidade oferta serviço no âmbito da Proteção Social Básica e, a outra, no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade; 2 (dois) representantes trabalhadores da área; 2 (dois) representantes de usuário e 2 (dois) representados, sendo 1 (um) usuário da Política de Assistência Social e 1 (uma) trabalhadora da Política de Assistência Social. Assim, 8 (oito) pessoas aceitaram participar das entrevistas, contribuindo com esta pesquisa. É válido enfatizar que todos os conselheiros entrevistados, exerceram o mandato 2015 a 2017, no CMAS de Toledo.

No primeiro capítulo, há a Contextualização da Política de Assistência Social no Brasil. No segundo, será abordada a participação e Conselhos Deliberativos no âmbito brasileiro. No terceiro capítulo, não menos importante, haverá explanação sobre a Representação Política nos Conselhos Deliberativos. Por fim, último capítulo, será considerada a Representação da Sociedade Civil no CMAS de Toledo-Pr. Quanto às considerações finais, apresentam o resultado da pesquisa apontando alguns desafios postos ao CMAS de Toledo, visando à qualidade da representação da sociedade civil.

CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZAÇÃO: POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

1.1 Política de Assistência Social no Brasil nas Décadas de 1930 a 1990

Segundo Raichelis (1998), o Brasil é um dos primeiros países a implantar o sistema de proteção social mediante à pressão da classe operária, visando responder às necessidades do desenvolvimento do capitalismo. A responsabilidade do Estado foi regular e prevenir conflitos entre capital e trabalho. Nesta perspectiva, as políticas sociais são caracterizadas como políticas públicas e intencionam responder às expressões da questão social, além de mediar conflitos entre Estado e sociedade.

Como sistema de mediação, as políticas de proteção social expressam, ao mesmo tempo, a capacidade das forças sociais de transformar suas demandas em questões políticas a serem inscritas na pauta das respostas governamentais às necessidades sociais que canalizam (RAICHELIS, 1998, p. 86). Portanto, ao sistema de proteção social, recai responder às necessidades sociais. Nessa direção, em responder às necessidades dos trabalhadores é que na década de 1930, o Brasil, passa a proteger o trabalhador mediante regulamentação das relações entre capital e trabalho.

Em 1943, por meio da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT é implantada a legislação trabalhista e previdenciária. Para Raichelis (1998), o regime militar estabelecido (1964-1984), foi regido por um modelo de modernização conservadora, de caráter excludente e concentrador. Diante desse contexto, a pobreza e a exploração da força de trabalho aumentavam consideravelmente no Brasil, mediante o nível elevado de produtividade através do aumento da jornada de trabalho e horas extras, seguindo a lógica do lucro privado, a qual beneficiou os interesses estatais e privados.

Mas, em consonância à pressão da sociedade civil, o regime militar chega ao fim. Couto (2006), salienta que o processo de transição dos governos militares foi resultado das pressões que ocorreram por meio de diferentes entidades de classe, partidos políticos, organizações não governamentais, sindicatos e de manifestações públicas. No período de 1985 – 1990, o Brasil foi governado pelo vice-presidente José Sarney, uma vez que o presidente eleito, Tancredo Neves, foi impossibilitado

de governar devido ao seu falecimento.

Sendo assim, em 1985, o Brasil está envolto em um novo cenário de reorganização política democrática. Contudo, o aumento da pobreza e da desigualdade social permaneceu crescente. Essa condição resulta, principalmente, dos governos militares, que colocaram o Brasil em uma situação de má distribuição de renda. Entretanto, a prioridade do Brasil não era a área social, mas o crescimento econômico. Conforme Raichelis (1998), nesse período, o foco estava na macroeconomia, causando prejuízo à área social. Nesse sentido, instala-se no Brasil uma grave crise econômica, marcada pela desigualdade social, miséria, dívida externa e interna, desemprego e subdesemprego. Ademais, uma grande parte da população economicamente ativa encontrava-se excluída dos direitos.

Couto (2006), salienta que ocorreu uma nova configuração no quadro político econômico e social, destaca-se a ampliação do processo de democracia marcada pela transição dos governos militares para governos civis, uma nova relação entre Estado e sociedade civil. Ocorreram importantes avanços na área dos direitos civis, políticos e sociais. Na área social, a autora enfatiza que a assistência social passa a ser reconhecida como política pública, configurando uma nova forma de organizar e gestar a seguridade social no Brasil.

Desde 1985, com as propostas democráticas, os governos realizaram discursos de rompimento do clientelismo, propuseram mudanças no sistema político, econômico e social, almejando o desenvolvimento do país. Contudo, planos econômicos e legislações sociais, principalmente, a Constituição Federal de 1988, não conseguiram atingir as promessas realizadas, no que tange à melhoria da qualidade de vida, bem porque, na concepção da autora, ocorreram poucas melhoras:

O resultando demonstra que apenas em 1986, com o Plano Cruzado, e no início do Plano Real, 1993, houve uma relativa melhoria para a população em geral. No entanto, passado os primeiros impactos das medidas econômicas, a taxa de pobreza retomou gradativamente seu crescimento (COUTO, 2006, p. 142).

Não obstante, esse período foi marcado pela ofensiva neoliberal, colocando as garantias constitucionais como alvo de desmontes. Segundo Couto (2006), o Brasil realizou acordos com instituições financeiras internacionais, principalmente com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional FMI, mediante orientações

do Consenso de Washington. Tratava-se de um conjunto de orientações de cunho neoliberal, em que houve aceitação de vários países do mundo, no intuito de desvincular do Estado o sistema de proteção social, transferindo para o setor privado, ou seja, a privatização do serviço estatal.

Assim, a partir de 1990, no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), o Brasil passa a aderir à proposta neoliberal com viés regulador e assistencialista. Para Raichelis (1998), as ações realizadas pelo Plano de Promoção e Assistência Social priorizavam apenas crianças, não incluindo outros segmentos estabelecidos na Constituição Federal, como o direito do benefício de prestação continuada para deficientes e idosos.

Direcionada pela vertente neoliberal, a assistência social era para a população mais pobre e para os incapacitados das atividades laborativas, cabendo ao mercado a função de absorver as necessidades de reprodução social. A prioridade do governo não era executar a política de assistência social, mas de repassar recursos públicos para entidades privadas de assistências e filantrópicas por meio de convênios.

De acordo com a autora, o período de (1990-1992), Fernando Collor de Melo, intervém na economia através dos planos Collor I e Collor II. Realizou, assim, a abertura do mercado brasileiro para capitais estrangeiros, além de gerir seus programas sociais de caráter assistencialista, afetando o sistema de proteção social, bem como a seguridade social. O mandato durou apenas dois anos em decorrência de diversas denúncias de corrupção, gerando o impeachment, que o afastou da presidência.

Nesse período, o país minimizava gastos públicos governamentais na área social, passou por um processo de privatização das empresas nacionais e a economia brasileira esteve aberta a capitais estrangeiros. Com o impeachment, o vice-presidente Itamar Franco assume o poder para concluir mandato 1990- 1994 e, na tentativa de controlar a inflação, criou o Plano Real. Com o impeachment do presidente Collor, Itamar Franco (1992-1994), assumiu a presidência diante do cenário de crise econômica, política e social. De acordo com Couto (2006), não havia na área da assistência social uma definição dos recursos para programas sociais. Logo que assumiu o poder, Itamar buscou organizar a assistência social, criando uma assessoria para assuntos sociais, a qual esteve ligada à presidência da República. Essa assessoria tinha a função de articular os setores sociais do governo com o

envolvimento do Instituto de Pesquisa Econômica – IPEA, Secretaria de Planejamento, Orçamento – SEPLAN e Coordenação da Presidência da República, os Ministérios de Bem-Estar Social, da Agricultura, da Saúde e da Educação.

O presidente alegava que era necessário trabalhar no combate à fome, sendo assim, ficou estabelecido como prioridade: a descentralização da merenda escolar, o Programa de Alimentação ao Trabalhador – PAT, Programa de Assistência ao Desnutrido (leite e saúde), Assentamento de Trabalhadores Rurais e o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA. Todavia, não houve avanço no combate à fome e à pobreza no país.

Em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS nº 8.742/93. A aprovação da lei aconteceu mediante o movimento da sociedade civil, conselho de classe dos assistentes sociais e a intervenção do Ministério Público. Mesmo com a aprovação da Lei, os programas sociais continuaram sendo clientelistas, populistas e assistencialistas. O governo Itamar e os anteriores não priorizaram ações de direitos sociais, estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

Com Fernando Henrique Cardoso na presidência (1995- 2003), o objetivo foi o crescimento econômico e social. Segundo Raichelis (1998), a prioridade do governo foi estabilizar a moeda para atingir o crescimento econômico, acreditando que implicaria no crescimento social. Porém, “os efeitos sociais das medidas de ajuste econômico, baseados em planos de estabilização financeira, têm sido sistematicamente relacionados aos seus impactos no empobrecimento generalizado da população trabalhadora” (RAICHELIS, 1998, p. 102). No seu governo, extinguiram-se órgãos governamentais da assistência social Legião Brasileira de Assistência Social – LBA e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA. Desse modo, foi criado o Programa Comunidade Solidária, o qual esteve vinculado à Presidência da República. Para a autora, o governo Fernando Henrique Cardoso desconsiderou o processo político e o envolvimento da sociedade civil na aprovação da Constituição Federal de 1988, o Programa Comunidade Solidária caminhava na contramão da Constituição Federal. As ações não estavam pautadas nos princípios de universalidade e de garantia de direitos, ou seja, na tríade da Seguridade Social - saúde, previdência e assistência social. O Conselho da Comunidade Solidária era composto por artistas renomados com a finalidade de mobilizar a solidariedade da sociedade para com a pobreza. Portanto, o governo ao reconhecer a pobreza no Brasil, não agiu na linha do direito, mas no princípio da

caridade.

Ao deslocar as ações de enfrentamento da pobreza da estrutura institucional de decisões do Estado, o governo retira-as do leito das políticas sociais universais, de responsabilidade pública e geradoras de direitos, para o campo das iniciativas emergenciais e descontinuadas, alimentadora de práticas clientelista [...] (RAICHELIS, 1998, p. 110).

O foco era o voluntariado e a responsabilização dos programas sociais para o setor privado, retraindo o Estado de sua responsabilidade, conforme estabelecia a Constituição Federal de 1988. Para Couto (2006), no final do governo Fernando Henrique Cardoso havia um índice elevado de desemprego, ameaça de desmonte dos direitos trabalhistas, privatizações e reforma na Constituição de 1988, especialmente no âmbito dos direitos sociais.

Os governos Sarney, Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso visavam à estabilidade econômica e à reforma da Constituição Federal, uma vez que consideravam que atrapalhavam o projeto de crescimento.

1.2 O Cenário da Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 trouxe grandes avanços ao campo dos direitos sociais. O artigo 194, define a seguridade social como um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade, que garante direitos na área da saúde, previdência social e assistência social. Dessa maneira:

O estatuto legal, então, rompe com a lógica fragmentada e busca, por meio da seguridade social, dar um sentido amplo a área social, trabalhando na lógica da ampliação dos direitos sociais e da inserção da noção de responsabilidade do Estado brasileiro frente a essa política (COUTO, 2006, p. 159).

A Constituição Federal ao assegurar a Política de Seguridade Social, contemplou a proteção integral, possibilitando a proteção da previdência de caráter contributivo e demais ações não contributivas como a política de saúde e de assistência social. Couto (2006), considera um marco histórico, justo porque pela primeira vez um texto constitucional responsabiliza o Estado no que tange às

necessidades sociais. Logo, fica explícita a condição de cidadãos possuidores de direitos.

Para Raichelis (1998), a conjuntura política da década de 1990 é marcada pela democratização do Estado, com o envolvimento da participação da sociedade civil organizada em decisões e em prioridades das políticas públicas.

Desde a década de 80, em que ganharam vida esses processos democratizadores, é possível observar mudanças decorrentes do protagonismo de novos sujeitos sociais saídos das lutas pela reprodução social e transformados em interlocutores no campo de definições das políticas públicas (RAICHELIS, 1998, p. 75).

As organizações populares e instituições da sociedade civil adquiriram visibilidade e legitimidade com as criações de mecanismos de participação política democrática. Segundo Raichelis (1998), com a aprovação da Constituição Federal de 1988, a participação da sociedade civil é direcionada à participação popular e à participação no poder local. A proposta de descentralização e participação estava relacionada à crise da década de 1970, bem como à nova configuração no âmbito de produção dos países centrais.

A mudança no processo democrático possibilitou a criação dos Conselhos deliberativos e, com isso, houve o surgimento de uma nova esfera pública não estatal e democrática, uma nova relação entre Estado e sociedade. “Ou seja, cada vez mais o público não se reduz ao estatal, nem este é capaz, pelo processo de privatização que ocorre nesta esfera de representar o interesse público” (RAICHELIS, 1998, p. 80).

A diferença entre sociedade civil como espaço privado e Estado como espaço público, define a separação entre sociedade e poder. “Isso pressiona o Estado a partir da dinâmica contraditória da sociedade configurada pela luta de classes e permite a constituição de sujeitos coletivos no interior da esfera pública” (RAICHELIS, 1998, p. 81). Portanto, as classes dominadas da sociedade civil, organização e representação possuíram o desafio de formar as suas propostas políticas, visto que a classe dominante brasileira sempre teve facilidade de predominar seus interesses na sociedade e no Estado.

A propósito, um dos fatores que efetiva o espaço público e democrático é a ocupação dos sujeitos sociais coletivos autônomos, legitimando, de fato, suas representações. A inexistência da esfera pública, significa a inexistência do controle

público sobre as decisões políticas. Portanto, o controle social nas políticas sociais é o eixo central na formação do espaço público. “Resta saber até que ponto essas pressões setoriais têm sido capturadas pelo particularismo e corporativismo voltados à satisfação de interesses imediatos, reforçando a fragmentação existente na sociedade civil”. (RAICHELIS, 1998).

Na década de 1990, houve um crescimento das ONGs agindo no desenvolvimento de projetos socioeducativos, na prestação de serviços, na assessoria e na organização popular de defesa de direitos. Raichelis (1998), considera que é uma desregulamentação da responsabilidade do Estado na economia e na sociedade, em que o Estado ao transferir os serviços para ONGs, transfere, acima de tudo, suas responsabilidades. Assim, são convocadas pelo Estado e por empresas para firmar parcerias, gerando críticas no que diz respeito ao repasse de recursos públicos na organização da sociedade civil, na execução de programas considerados focalistas e compensatórios.

Portanto, a Constituição Federal trouxe mudanças na forma de operar a política de assistência social, reforçando a ideia da descentralização e da partilha de poder, chamando representantes da sociedade civil a participar do processo de gestão da política.

Contudo, diante do cenário de conquistas de direitos, Silva (2003), salienta que na década de 1990, o Brasil entrou em um cenário neoliberal, configurando mudanças no contexto político e econômico, situação desfavorável aos movimentos populares e sindicais. Ademais, com a desproteção do Estado diante do contexto neoliberal, as ONGs passaram a exercer o papel de proteção social com ações assistencialistas, ou até mesmo, “servindo de suporte material para as políticas neoliberais na condição de participantes de um virtual espaço situado entre o privado e o público, ou seja, público não-estatal” (SILVA, 2003, p. 41).

As mudanças que ocorreram na década de 1990, foram consideradas por Dagnino (2005), como crise discursiva, pois estavam relacionadas às políticas culturais formuladas mediante o cenário neoliberal. Tais políticas, formuladas pelo Estado ou propostas pelos diversos setores da sociedade civil envolvidos na construção da hegemonia neoliberal, formaram a “confluência perversa”, termo denominado pela autora. Nesse sentido, sociedade civil, participação e cidadania adquiriram ressignificações importantes ao projeto democrático, mas passaram a assumir responsabilidades no projeto neoliberal. Sendo assim, ocorreram diferenças

antagônicas entre esses dois projetos, de um lado as políticas culturais democratizantes e participativas e, do outro, o projeto neoliberal.

Portanto, apresentam-se dois projetos políticos distintos: democrático e neoliberal. O projeto democrático visava à ampliação da democracia, através da criação de espaços públicos, com a participação da sociedade civil nas formulações das políticas públicas, conforme estava preconizado na Constituição Federal, mediante um processo de luta contra o regime militar, dos setores da sociedade civil, em destaque dos movimentos sociais.

Na consolidação deste projeto, a autora destaca dois pontos importantes neste percurso, as eleições livres e a reorganização partidária, os quais possibilitaram que a proposta de participação da sociedade civil fosse levada para o âmbito Estatal. Dessa forma, a década de 1990, tornou-se cenário de abertura da sociedade civil no interior do Estado. Essas mudanças vieram possibilitar uma ação conjunta de aprofundamento democrático e criação de espaços públicos para que o Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade civil.

Entretanto, do outro lado, instala-se a proposta ao projeto neoliberal como estratégia para um Estado mínimo, no sentido de isentar da sua responsabilidade de garantidor de direitos, transferindo para a sociedade civil. Portanto, esse momento foi marcado por uma confluência perversa entre esses dois projetos, mesmo em direções opostas, ambos solicitam uma sociedade civil ativa e propositiva. Nesses projetos políticos distintos, existiu uma disputa política no que se refere à participação, sociedade civil e cidadania. Aparentemente, utilizam dos mesmos termos, mas existem significados diferentes, sendo assim, os mesmos termos utilizados disfarçam as diferenças. Ao disfarçar os canais, é possível avançar na concepção neoliberal que ocupa uma arena sem suspeita.

A Constituição Federal teve uma significativa contribuição à efetivação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade, entretanto, o Estado mínimo ao transferir suas responsabilidades para a sociedade civil, gerou uma dimensão perversa.

Assim, está posto o dilema no que se refere ao papel político das instituições não governamentais, as quais realizaram parceria com o Estado, uma vez que, não se tem claro qual projeto estas instituições estão fortalecendo. Portanto, é necessário reforçar a participação da sociedade civil nos espaços participativos e deliberativos, como ferramenta para o aprofundamento democrático. Entretanto, não

se pode desconsiderar que as instituições, que representam a sociedade civil, também alimentam o projeto neoliberal.

CAPÍTULO 2 – PARTICIPAÇÃO E CONSELHOS NO BRASIL

2.1 Conceito de Participação

Para Pateman (1992), Rousseau pode ser considerado o teórico da participação. No Contrato Social de Rousseau, a compressão que ele realiza da natureza política é fundamental para a teoria da democracia participativa. A teoria é fundamentada na participação individual de cada cidadão no que se refere ao processo político de tomada de decisões. A participação constitui uma série de elementos institucionais, cujos despertam um efeito psicológico sobre aqueles que participam, proporcionando uma interrelação permanente entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos. Apesar de Rousseau ter escrito antes do desenvolvimento das instituições modernas de democracias e mesmo que estava pautado em uma cidade-Estado não industrial, é na sua teoria que se encontra a tese básica referente à função da participação.

Nesse sentido, para compreender a teoria política de Rousseau, faz-se necessário conhecer a natureza de seu sistema político participativo ideal. Pateman (1992), salienta que para um sistema participativo é necessário igualdade e independência econômica, ou seja, não era necessária igualdade absoluta, mas as diferenças não poderiam resultar em desigualdade política.

Sendo assim, nessas condições, os cidadãos teriam possibilidade de se reunirem enquanto indivíduos iguais e independentes. No entanto, também defendia uma relação interdependente, bem porque considerava que era necessário manter a igualdade e a independência. Para o referido autor, o cidadão era impotente para realizar qualquer ação sem a cooperação dos outros. Para Pateman (1992), o Contrato Social, apresenta ideia de que não são os homens que devem governar, mas as leis.

Em outros termos, a única política a ser aceita por todos é aquela em que os benefícios e encargos são igualmente compartilhados; o processo de participação assegura que a igualdade política seja efetivada nas assembleias em que as decisões são tomadas (PATEMAN, 1992, p. 36).

Ademais, Rousseau defendia que o ideal para tomada de decisões seria apenas por indivíduos e não por grupos organizados. Logo, tais grupos poderiam fazer prevalecer suas vontades particulares. Não sendo possível evitar as

associações organizadas no interior das comunidades, elas deveriam ser numerosas e possuir poder político igual.

Na compreensão da autora, no que se refere ao sistema participativo, Rousseau elucida que a participação se materializa na tomada de decisões, constituindo um modo de proteger os interesses privados e de assegurar o governo. Assim, na operação do sistema participativo, o indivíduo se encontra em um momento que sente forçado a deliberar conforme o seu senso de justiça, o qual Rousseau denomina de “vontade constante”. Portanto, ao participar da tomada de decisões, o indivíduo acaba aprendendo a diferenciar entre suas próprias vontades. Portanto, esse processo participativo permite compreender que para que se tenha cooperação dos outros, é necessário destacar assuntos que vão além de seus próprios interesses, uma vez que passa a compreender que existe uma ligação entre interesses particulares e interesses públicos.

Na análise de Rousseau, a participação acontece por meio da tomada de decisões, entretanto, a participação vai muito mais além. Para o filósofo, a participação é educativa. “O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo” (PATEMAN, 1992, p. 38).

Nesse sentido, esse processo é considerado educativo, pois o indivíduo acaba não sentindo o conflito existente entre a exigência pública e privada. O próprio processo de participação desperta e desenvolve as qualidades que cada cidadão necessita possuir para que o sistema funcione com sucesso. Portanto, “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 39).

Pateman (1992), salienta que para Rousseau, a participação pode possibilitar ao indivíduo maior liberdade preparando-o para que seja seu próprio senhor. Parte da compreensão que ninguém necessita ser senhor de ninguém, mas quando o indivíduo é dono de si, a liberdade permite o controle de sua própria vida. Ademais, salienta que o processo de participação garante que mesmo que, nenhum indivíduo ou grupo seja senhor do outro, todos são dependentes entre si e também estão sujeitos à lei.

Uma segunda questão para Rousseau é que, a participação possibilita que as decisões coletivas se tornem facilmente aprovadas pelo indivíduo. Uma terceira

questão é que é a integração, por meio da participação um indivíduo passa a pertencer à comunidade, mesmo que esteja sozinho, integrando de forma igualitária, não há uma divisão entre ricos e pobres. Além disso, enaltece a tomada de decisão e por meio dessa ação, é possível integrar à sociedade, além de ser um mecanismo de transformação da comunidade.

De acordo com Pateman (1992), Mill considera a função educativa da participação muito parecida com Rousseau, pois compreende que quando o indivíduo se preocupa somente com seus assuntos particulares, prejudica a si mesmo, pois não desenvolve suas capacidades para uma vida pública responsável. Sendo assim, Rousseau e Mill compreendem que a participação é educativa, de modo que, quando o indivíduo passa a se apropriar dos assuntos públicos, se vê obrigado a ampliar seus conhecimentos e a levar em consideração o interesse público, visando não seus interesses próprios, mas os interesses comuns.

Não obstante, uma das questões tratada por Mill, encontra-se no volume 11, do livro de Tocqueville, em que o filósofo questiona a participação no governo nacional, uma vez que o indivíduo não foi capacitado para exercer esta participação em nível local, a partir disso, ele aprende a governar a si próprio. Portanto, para que o indivíduo tenha condição de participar de forma efetiva do governo, deve desenvolver a participação em nível local. É no nível local que acontece a verdadeira função educativa da participação, visto que, as situações expostas afetam de forma direta o indivíduo e o seu cotidiano. Mas também, é no nível local que ele tem grande possibilidade de ser eleito. Ademais, afirma que é no nível local que o indivíduo aprende a democracia, justo porque, ao praticar o exercício do governo local terá condições de exercer o governo em âmbito maior, ficando evidente o efeito educativo.

2.2 O Processo de Participação no Brasil e os Conselhos

No segmento anterior, foi possível compreender que a participação tem uma função educativa e para dar continuidade este tópico explana como foi o processo de participação da sociedade civil no Brasil e a abertura dos Conselhos Deliberativos, como espaços criados que possibilitem a representação da sociedade civil na gestão das Políticas Públicas.

A participação configura-se de diferentes formas - liberal, autoritária, revolucionária e democrática. Gohn (2003), explica que na vertente liberal, a participação busca o fortalecimento da sociedade civil, no sentido de liberdade individual, visando evitar interferência do Estado. “A interpretação liberal objetiva sempre reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas” (GOHN, 2003, p. 15).

Nessa direção, é necessário evitar situações que venham burocratizar a participação, ampliando os meios de informações do cidadão para que seja possível apresentar seus interesses antes das tomadas de decisões. Sendo assim, parte do entendimento de que todos os cidadãos são iguais. A participação autoritária visa à integração e o controle social da sociedade e da política, é mais comum acontecer em regimes políticos autoritários, entretanto, isso não significa que não possa ocorrer em regime democrático representativo. “Nesse caso, as arenas participativas são as políticas públicas, quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visam apenas diluir os conflitos sociais” (GOHN, 2003, p. 17).

No que se refere à participação democrática, há tem como ponto de partida a soberania popular na sociedade civil, principalmente, pelos movimentos sociais, mas também se desenvolve no âmbito institucional. Caminha na contramão do corporativismo e delimita posições entre a sociedade civil e o sistema político. A participação revolucionária tem a finalidade de lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. O sistema partidário tem uma grande contribuição em possibilitar a participação nestes espaços. Teóricos ativistas buscam substituir a democracia representativa pela democracia participativa, passando o poder do controle para a sociedade.

Gohn (2003), enfatiza que a ideia de participação comunitária esteve presente através dos centros comunitários da saúde de norte-americanos, com a finalidade de desempenhar a assistência social sanitária, como forma de solucionar o problema entre pobreza e doença, entretanto, houve pouca repercussão na América Latina.

Na década de 1950, iniciou-se um discurso de desenvolvimento de comunidade criado por instituições americanas, que desempenhavam um papel de ajuda aos países subdesenvolvidos, que estavam envolvidos na Guerra Fria. As ações dos indivíduos estavam pré-elaboradas pelas autoridades missionárias, que realizavam programas de cunho assistencialista. Nesse aspecto, era uma

participação controlada, em que os sujeitos não expressavam de fato seus desejos.

De acordo com Lavallo (2011), a participação no Brasil nos anos 1960, estava fundamentada na visão emancipatória das camadas populares. Essa condição não estava relacionada à eleição, muito menos relacionada a instituições representativas. Ademais, não era liberal porque não havia envolvimento da população. Desse modo, a participação, neste período, não estava estruturada no princípio democrático, mas em fundamentos de emancipação e de participação popular. Participar estava atrelado à teologia da libertação. Nesse direcionamento, participar era tornar-se ator da sua própria história e dar voz aos seus interesses e, sobretudo, a participação se constituía no acesso aos serviços públicos e na efetivação dos direitos da população. Assim, no final de 1970, com o debate sobre democracia pelo discurso da esquerda intelectual, surgiram os movimentos sociais, bem como o envolvimento da igreja católica e dos sindicalistas.

De acordo com Silva (2003), surgiram também os “novos movimentos sociais”, os quais passaram a reivindicar direitos no sentido de romper com aquilo que foi imposto pela ditadura militar. O termo “novos” representava o processo de recriação de espaços públicos, diante dos diferentes sujeitos e diversas manifestações de luta e formas de organização que havia até o momento. Mesmo divididos, uniam-se na mesma direção, ou seja, na luta por direitos sociais e pela democratização do Estado. A intenção estava em reivindicar a participação direta na tomada de decisões sobre o que afetava a população.

Destarte, o que estava em jogo eram conquistas por direitos. Para Gohn (2003), no final da década de 1970, houve um período de significativas reivindicações e mobilizações na busca da democratização. A sociedade, não especificamente os setores populares, buscavam o fim da ditadura militar e as eleições livres. Diante disso, em termos gerais, buscava-se uma cultura que fosse contra a hegemonia e a ordem dominante.

Na década de 1980, a participação passa adquirir um direcionamento de tomadas de decisões, por meio dos movimentos sociais, com ação conjunta das comunidades eclesiais de base e associação de moradores, entre outros. O foco era a participação popular. “No plano mais geral, buscava-se o direito de eleger representantes para cargos públicos, o direito de se manifestar e de se organizar livremente” (GOHN, 2003, p. 50).

A participação popular que se pretendia, estava no sentido de exigir do Estado melhores condições de vida, uma vez que faltavam serviços públicos como saúde, educação, saneamento, eletricidade e transporte coletivo. Silva (2003), destaca que as manifestações se materializavam através de passeatas, reuniões, comícios e assembleias, além de ocupação em órgãos públicos.

Para Gohn (2003), na década de 1980, houve um período de diversas conquistas, como por exemplo, o direito democrático, a conquista de mecanismos de participação da população em assuntos que até então eram restritos ao âmbito público. Mesmo pautado na democracia, o desafio estava posto, visto que as instituições de participação foram construídas a partir do referencial existente ao longo dos anos, ou seja, em práticas populistas e militaristas.

Não obstante, esperava-se que a política de participação popular fosse inserida ao planejamento administrativo, de modo que, não fosse elaborada de cima para baixo. Mas um planejamento participativo, o qual visasse à relação entre o governo e a comunidade. Pensar a participação popular, é pensar a participação do povo nas decisões do poder político. “Participação não para discutir o planejamento com técnicos, mas para beneficiar-se do planejamento programado em razão de sua força no contexto do poder” (GOHN, 2003, p. 54).

Desse modo, o cenário político dos anos de 1980 definiu direções diferentes para a categoria participação, bem porque a redemocratização do Estado aconteceu por meio dos Conselhos de caráter consultivo ou normativo/ representativo. Nesse sentido, Gohn (2003), reforça que se iniciam as primeiras experiências de Conselhos de gestão em diversas áreas como conselho comunitário, saúde, escola, transportes e outros interesses. Contudo, os conselhos populares dos movimentos sociais pautavam-se na participação direta, diferentemente dos demais que estavam pautados no poder público, conforme critério de representatividade de participação indireta.

Nesse contexto, o termo participação assume o sentido de ocupação de espaços físicos para buscar a institucionalização dos canais de participação. Logo, o que estava presente era a descentralização de plano, projeto ou política governamental. Foi, portanto, um período marcado pela construção de novos espaços de participação, em que as relações sociais se tornaram presentes entre o público e o privado. Dessa forma, o que outrora era chamado de participação

comunitária e participação popular, passou a ser denominado de participação cidadã e participação social. Ademais, a participação cidadã passa a ser a sociedade civil organizada que assume uma dimensão de conjunto de pessoas com diferentes interesses e projetos no âmbito da cidadania e, sobretudo, com igualdade perante o Estado.

A partir da Constituição Federal de 1988, a participação da sociedade torna-se um direito. Segundo Lavallo (2011), em 1988, a participação foi instituída como direito do cidadão, assumido além da participação eleitoral. Atores sociais que estavam envolvidos com a participação popular redirecionaram o discurso e ocuparam o sentido de participação cidadã. “Por caminhos imprevisíveis, o ideário participativo dos anos 1960 contribuiu decisivamente para a inovação institucional democrática” (LAVALLE, 2011, p. 35).

A propósito disso, a participação adquiriu um viés de universalização dos direitos sociais e atingiu amplitude quanto ao conceito cidadania, como nova concepção da função do Estado, como explica Gohn (2003, p. 57):

A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas. Portanto não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas também as políticas públicas.

Nesse sentido, a participação adquiriu estrutura de representação enquanto atores coletivos constituídos por Movimentos sociais, Organizações Não Governamentais – ONGs, dentre outras instituições, que apoiavam as camadas populares. A participação adquiriu um viés social na relação sociedade/ Estado, movido pelo direcionamento de mobilização social e agindo com objetivos comuns. As ações deixam de estar voltadas às passeatas e concentrações, desse modo, adquiriram um direcionamento na gestão participativa.

Sendo assim, com a Constituição Federal de 1988, ocorre uma mudança significativa no contexto político e nos meios institucionais de participação. As ONGs passaram a ser consideradas como novos espaços de participação sociopolítica, significando a expressão da autonomia da “sociedade civil”. Não obstante, as ONGs que estavam vinculadas à igreja católica se aproximaram da institucionalização, agindo pela defesa dos direitos humanos. É neste período que os Conselhos

ganham destaque no Brasil com uma visão de gestão descentralizada, possibilitando a participação da sociedade civil em espaços deliberativos. Para Bravo (2002), foi um período marcado pelo processo de redemocratização política, após um longo período de regime ditatorial instaurado em 1964. A Constituição Federal de 1988, introduziu a descentralização da gestão e democratização das políticas públicas, foi criado um novo pacto federativo em que o município passou a ser reconhecido como ente autônomo do federativo, passando para o poder local novas competências e recursos públicos.

Os conselhos deliberativos foram configurados na descentralização político-administrativa e na participação da sociedade civil organizada na formulação, bem como, no controle de políticas sociais. Vinculado ao Estado, foi criado com objetivo de permitir a união entre Estado e sociedade na busca de encontrar soluções visando o interesse comum. “A partilha do poder público se traduz em uma estrutura organizacional vertical destinada a garantir a participação das entidades envolvidas nas políticas sociais setoriais e de pessoas por elas diretamente afetadas” (BRAVO, 2003, p. 89).

Os Conselhos são compostos por entidades da sociedade civil e representantes governamentais, que juntos devem participar do planejamento das decisões e do controle de políticas sociais “São espaços públicos de discussão e decisão, assim como, de acompanhamento e fiscalização de ações, programas e alocação de recursos” (BRAVO, 2003, p. 88). Também são considerados espaços de tensões entre a sociedade civil organizada e representante do Estado, bem porque ocorrem disputas de interesses. Por conseguinte, estão pautados no princípio de universalização dos direitos e cidadania por permitirem o controle da sociedade por meio da representação organizada de diversos segmentos. Nesse sentido, são também espaços de exercício político na democracia participativa, considerada como possibilidade de construção da democracia de massas. “Combina a participação direta com a participação através de representação. As expectativas suscitadas em relação à democratização se tornam maiores em relação à democracia participativa” (BRAVO, 2003, p. 89).

Portanto, a implantação dos Conselhos Deliberativos possibilitou a participação democrática, visto que, a participação se tornou um direito garantido na Constituição Federal de 1988. Foi possível perceber que ao longo da história, ela

passou por um processo de mudança, mas também de consolidação.

CAPÍTULO 3 – A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NOS CONSELHOS

3.1 Representação Política e Conselhos

O conceito de representação na teoria política está apresentando mudanças na forma de compreender o fenômeno, justo porque, na maioria das vezes, esteve atrelada à visão institucional. Entretanto, Almeida (2014), destaca que as discussões estão transcendendo estudos sobre partidos, parlamentos e regras institucionais e direcionando pesquisas para discutir mudanças da representação, abordando sobre instituições tradicionais e práticas de representação entre Estado e Sociedade Civil na deliberação das Políticas Públicas.

Bobbio (2006), defende a ideia de Jean-Jacques Rousseau, que para ele é o pai da democracia moderna, de modo que, parte da afirmação de que “a soberania não pode ser representada” e, nesse sentido, considera que o povo não é livre. A liberdade acontece apenas durante a eleição, após a eleição, o povo volta a ser escravo. O autor destaca que, para Rousseau, nunca existiu uma verdadeira democracia, uma vez que existem diversas condições difíceis de serem efetivadas, como um Estado pequeno, que facilite o povo reunir-se e que os cidadãos se conheçam pela simplicidade de costumes, que impossibilitam a proliferação dos problemas e discussões, bem como a igualdade de condições de vida.

Adentrar ao campo da democracia representativa para Bobbio (2006), não significa discutir Estado parlamentar. O Estado parlamentar é uma aplicação particular o que torna representativo é o órgão central que recebe as reivindicações e toma decisões coletivas fundamentais, sendo este órgão central, o parlamento. É válido mencionar que, historicamente, os parlamentos existiam bem antes da expansão do sufrágio, visto que, existiam Estados parlamentares representativos. Entretanto, não eram democráticos. “Do mesmo modo que nem todo Estado representativo é um Estado parlamentar, o Estado parlamentar pode muito bem não ser uma democracia representativa” (BOBBIO, 2006, p. 57).

Um Estado representativo parte do princípio de que as deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, independentemente do órgão de decisão, seja parlamento, presidente da república ou conselhos regionais e outros. A terminologia “democracia representativa” significa dizer que as deliberações da coletividade, são realizadas por pessoas eleitas pelo povo, as quais possuem a

função de representar.

De resto, não existe hoje nenhum Estado representativo em que o princípio da representação se concentre apenas no parlamento: os Estados que hoje nos habituamos a chamar de representativos são representativos porque o princípio da representação está estendido também a numerosas outras sedes onde se tomam deliberações coletivas, como são as comunas, as províncias e na Itália também as regiões (BOBBIO, 2006, p. 56).

O representante ao representar os interesses gerais do representado não necessita pertencer a sua mesma categoria profissional. Mas quando o representante é chamado a representar os interesses específicos de uma categoria, normalmente ele pertence à mesma categoria profissional dos representados. Contudo, vale destacar que, o próprio sistema representativo cria a categoria dos políticos de profissão como uma categoria profissional específica de representantes.

Bobbio (2006), salienta que na democracia representativa, o representante deve possuir algumas características como demonstrar uma pessoa de confiança para o corpo eleitoral. Ademais, ao ser eleito, deixa de ser responsável perante os próprios eleitores, bem porque o objetivo é trabalhar em prol dos interesses gerais da sociedade civil e não a defesa de interesses particulares de determinada categoria. No entanto, isso pode acarretar uma consequência gerada pelo próprio sistema, visto que, os representantes ao defenderem os interesses gerais, acabam formando uma categoria de políticos de profissões, em que deixam de viver para a política e passam a viver da política. Portanto:

[...] Nada a objetivar quanto ao fato de que na escola os estudantes sejam representados por estudantes, nas fábricas os operários por operários. Mas já quando se passa ao bairro, onde os interesses em questão são os interesses dos cidadãos e não desta ou daquela categoria, os cidadãos devem ser representados por cidadãos, que se distinguirão entre si não a base das categorias que representam, mas a base das diversas visões globalizantes dos problemas que conseguiram formar (globalizantes estas que cada um possui por pertencer não a esta ou aquela categoria, mas a este ou aquele movimento político) (BOBBIO, 2006, p. 63).

A democracia também pode ser expressa mediante decisões do interesse do cidadão, ou seja, não existe a figura do intermediário. Entretanto, Bobbio (2006), salienta que em se tratando de uma sociedade industrial, é impossível todos

decidirem sobre tudo. Além disso, não é algo que seja agradável do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade. A representação por mandato não significa dizer que é uma democracia direta, mas é um caminho intermediário entre a democracia representativa e democracia direta. Entre a democracia representativa e a democracia direta não existe uma separação, uma vez que é difícil definir onde finaliza a primeira e, onde inicia a segunda. Um sistema democrático de representantes revogáveis, assume um modo de democracia representativa, entretanto, aproxima-se da democracia direta ao considerar que estes representantes sejam revogados. Portanto, são dois sistemas que podem integrar de forma recíproca.

Pitkin (2006), explica que o termo representação tem origem no latim. A palavra em latim, *repraesentare*, significa tornar presente. Nesse sentido, destaca-se que:

O conceito de representação é um caso instrutivo porque seu significado é altamente complexo e, desde muito cedo na história, dessa família de palavras, tem sido altamente abstrato. É, assim, um corretivo útil para nossas fantasias sobre exploradores e químicos. A representação é, em grande medida, um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano (PITKIN, 2006, p. 16).

Pitkin (2006), discorre que a ampliação da palavra representação começa no século XIII e no início do século XIV, a qual referia-se ao papa e aos cardeais com o entendimento de que eles representavam Cristo e os Apóstolos. Todavia, o termo não era utilizado no sentido de delegação, mas a visão era de que os líderes da igreja representavam a encarnação e imagem de Cristo, bem como os Apóstolos. Entretanto, concomitantemente juristas medievais começam a fazer uso do termo para retratar a personificação da vida coletiva. No século XV, representar, passa a ter o significado de retratar, figurar ou delinear, em que o sentido é ocupar o lugar de algo ou alguém. Também passa a ser utilizado para se referir a uma figuração no palco e de uma peça teatral. Ademais, surge também o substantivo da palavra representação, que assume o sentido de imagem, figura ou pintura. Portanto, para a autora:

Os seres humanos não estão completamente ausentes desses primeiros usos; eles aparecem de duas maneiras. Em primeiro lugar, a representação pode ser objeto inanimado ou uma imagem

substituindo um ser humano. Em segundo lugar, representar é uma atividade humana, mas não um agir para os outros; é a atividade de apresentar, de figurar, de pintar um quadro ou encenar uma peça (PITIKIN, 2006, p. 20).

Pitikin (2006), salienta que em 1861, Hobbes publica o *Leviathan*, o qual apresenta a ideia de representação na teoria política. Define a representação no sentido de autorização, acredita que um representante é aquele que recebe a autorização para agir por outra pessoa. Enfatiza que ela pode ser ilimitada, dá lugar ao soberano ou limitado quando é autorizada para uma determinada ação específica. Assim, a autorização do representante possibilita a aquisição de novos direitos e poderes, contudo, o representado adquire novas obrigações. Diante disso, o representante se torna soberano, não devendo tomar decisão que satisfaça a si próprio.

De acordo com Lavallo, Houtzager e Castello (2006), a representação política tem apresentado dualidade constitutiva entre representante e representado, em que de um lado evidencia a autonomia do representante; por outro lado, o mandato do representado. De um lado há o elemento institucional da representação e, outro, a formação de vontade, a autorização, ou seja, a permissão para representar. O poder soberano nacional e do outro lado, o poder soberano do povo. Essa dualidade da representação política reflete na legitimidade da representação.

No que tange à representação política a autora Urbinati (2006), salienta que ela não pode acontecer somente no momento da eleição. A autora separa a representação em três dimensões - jurídica, institucional e política. Afirma que elas podem ser utilizadas para definir democracia, entretanto apenas a política, faz a representação uma instituição harmônica com uma sociedade democrática e pluralista. As teorias jurídica e institucional são pautadas em uma linguagem formalista, contudo, a teoria jurídica, por ser mais antiga, serviu de modelo para a institucional.

Na teoria jurídica, a representação é estabelecida como um contrato privado de comissão, em que é realizada a concessão de autorização para permitir uma ação por pessoa, visto que, ela possui o direito de realizar essa ação. O modelo jurídico é constituído pela relação entre representado e representante de cunho individualista e não político. Portanto, a representação não pode ser considerada um processo ou matéria política. Vale destacar que a teoria jurídica da representação

possibilitou a abertura para a justificação funcionalista da representação, bem como, os direitos políticos de cidadania e dos processos de tomada de decisão. Sua fundamentação tornou-se a coluna principal do governo representativo, liberal e depois da democracia eleitoral, baseado no dualismo entre Estado e sociedade civil, em que a relação com a sociedade é materializada a partir do representante tutor, restringindo à participação popular no momento da eleição.

A representação não está restrita às instituições governamentais, mas pode ser vista como uma forma de processo político nos moldes da instituição e da sociedade e não está limitada à deliberação e decisão na assembleia. Sendo assim, a teoria política da representação, fundamenta-se em um governo que procede da legitimidade das eleições, sendo necessária a comunicação entre a sociedade política e a civil. Entretanto, os canais de informações e as diversas formas de comunicação, que os cidadãos utilizam por meio da mídia, movimentos sociais e partidos políticos, também constituem como representação ao tornar algo social político.

A teoria democrática da representação deve elucidar as situações tanto de continuidade quanto de crise, com a ideia de que o povo tem um poder negativo de investigar e julgar influências, reprovando seus legisladores. Urbinati (2006), defende que é negativo no sentido de mudar a direção de uma decisão tomada pelo representante eleito, expresso nos meios diretos de participação autorizada; ou seja, por meio das eleições antecipadas, referendo, ou por meios indiretos como os fóruns, movimentos sociais, mídias e manifestações. O poder negativo pode ser visto como uma peça fundamental para o bom funcionamento democrático da representação, pode expressar a força legítima, mas também, é considerado um indicativo que aponta como está a “força integradora” que conecta os eleitores e os eleitos. Também afirma que, a teoria democrática é complexa e compreende que necessita fazer mudanças. É necessário alterar o modo como a votação é encarada, bem porque é vista como forma de resolver temporariamente os problemas políticos. A propósito, desperta a “vontade” autorizada a legislar, porém, não demonstra um retrato completo do jogo democrático que coloca a vontade em movimento, uma vez que não apresenta com clareza a luta entre forças inimigas políticas presentes na representatividade. Portanto, uma democracia democrática não significa uma massa de eleitores inorgânicos, visto que, os cidadãos têm condições de decidir direta e

indiretamente.

Na compreensão de Almeida (2014), a representação democrática possui o desafio de possibilitar que indivíduos e grupos definam de forma autônoma seus interesses e se vejam representados por agentes, que tenham capacidade de promover o diálogo. Todavia, isso depende das condições sociais que possibilitam a participação política, além da autonomia dos indivíduos.

Para Young (2006), as pessoas não podem estar presentes em todos os lugares de decisões que afetam a vida da população, justo porque existem vários organismos deliberativos. Sendo assim, o cidadão espera que alguém possua as mesmas opiniões e que tais desejos sejam representados em espaços de discussões.

A autora defende que a representação é necessária, entretanto, se a deliberação democrática exige a co-presença de cidadãos e argumentação, ela só é legítima se o representante for parecido com os eleitores, fica assim, explícito um paradoxo. Para sair desse paradoxo, é necessário não pautar a representação na lógica de identificação. A representação política deve ser vista como um processo que envolve a relação dos eleitores e representantes. Não deve ser vista como uma relação de identidade, esperando que o representante fale como os eleitores fariam, fazendo presente no lugar dos eleitores, na ausência deles. Tratar o conceito de representação, evidencia um relacionamento entre eleitores e representante. “Olhar a representação como um relacionamento de diferentes atores plurais, dissolve o paradoxo que uma só pessoa representa as opiniões de muitas outras. Não há uma específica vontade do povo que possa ser representada” (YOUNG, 2006, p.149).

Para Miguel (2011), é importante levar em consideração que o representante tem uma posição de poder, possui acesso a recursos políticos e isso permite estar em posição de destaque perante seus próprios constituintes, além de também apresentar superioridade de conhecimento. Portanto, a assimetria entre representantes e representados é uma situação problemática na democracia representativa. Nessa direção, é válido destacar que o cenário atual tem possibilitado que instituições participativas representem diferentes atores da sociedade civil, ou seja, o ato de participar é no sentido de representar alguém. Entretanto, Lavallo, Houtzager e Castelo (2006), demonstram que, raramente se

realiza uma ligação entre funções políticas de representações assumidas por atores sociais, visto que a representação política está historicamente relacionada às instituições políticas–eleitorais.

Na discussão da reforma da democracia, os termos sociedade civil e participação assumem destaque na agenda da democracia, transparência e controle social das instituições políticas, destacando a participação da sociedade na gestão pública. Porém, a ideia de participação da sociedade civil, pode bloquear o entendimento da representação política.

A representação exercida pela sociedade civil acontece de forma coletiva, com várias organizações civis, que agem em nome de subpúblico, visando o bem comum. A representação coletiva, não está pautada nos limites estruturais das eleições, entretanto, seus limites abrangem a pressão, controle, supervisão e intervenção, como as representações direcionadas às políticas públicas, que não estão focadas nos interesses da nação, mas de um determinado público, o que possibilita a consonância de decisão dos representantes e as preferências dos representados.

Para Lüchmann (2008), a representação no âmbito de entidade ou organização não governamental, está pautada em critério de conhecimento, aproximação com área temática do conselho. É um tipo de participação e representação que não segue o critério de universalidade no processo de escolha dos representantes, diferente do voto universal. No entanto, é preciso compreender que esses espaços não substituem, mas ampliam e pluralizam a representação política para além do modelo eleitoral. Esse tipo de representação, elucida novas questões relativas ao caráter e à legitimidade da representação política. Para compreender este fenômeno de representação política, é necessário analisar quem são os representantes, como foram escolhidos, quem ou o que representam e qual a legitimidade dessa forma de representação.

De acordo com Avritzer (2007), o que difere a representação realizada pelos atores da sociedade civil da representação do Parlamento, é o critério de autorização. Outro fato que difere é, que a representação é pluralista, ou seja, não há estrutura de monopólio do território. Por conseguinte, a representação da sociedade civil é considerada uma superposição de representações sem autorização e sem monopólio para exercer a soberania. A pluralização da representação provoca

mudanças nas funções dos atores. Para Lavalle e Vera (2011), os espaços de representação extraparlamentar, na maioria das vezes, estão vinculados ao Poder Executivo. As funções estão pautadas em fiscalização e gestão de políticas públicas, constatação e emissão de denúncias e quando necessário, realizam orientações aos órgãos do poder público e de setores da política pública. Os autores destacam que:

No Brasil as funções exercidas por atores da sociedade civil nas instituições de representação extraparlamentar constituem representação de pleno direito - de jure -, e não apenas de fato, pela projeção de reclamos em nome de outrem. Foram olhares atentos para os chamados “espaços participativos” que, *pari passu* ao debate internacional, mas por motivações endógenas, problematizaram-nos como modalidades de representação extraparlamentar e apontaram para o processo de pluralização da representação em curso (LAVALLE e VERA, 2011, p. 122).

Sendo assim, a representação se efetiva tanto nos moldes representativos eleitorais democráticos quanto no modelo participativo. Lüchmann (2008), explica que no modelo eleitoral a participação acontece no momento da escolha do representante, em que a legitimidade se efetiva a partir da manifestação eleitoral da vontade dos eleitores. Assim, a responsabilidade do processo decisório se resume na escolha dos representantes pelo sufrágio eleitoral. Entretanto, no modelo participativo, a representação se materializa de maneira geral em que a legitimidade parte da ideia de que as decisões políticas devem ser realizadas por meio do debate público.

A representação no âmbito dos Conselhos é diferente da representação eleitoral, uma vez que apresenta participação e representação coletiva, que estão organizadas em instituições, entidades e organizações não governamentais. Lüchmann (2010), expõe que diferentemente da representação eleitoral, os conselheiros são voluntários, também difere o período, os quais estão pautados em regimento interno e as escolhas dos representantes são realizadas em processos variados como fóruns, eleições e indicações.

A participação social acontece por meio da representação de entidades ou organizações que representam a sociedade civil, visto que essas organizações desempenham o papel de promover a defesa das causas e demandas de grupos que, historicamente, foram excluídos da participação política. Para Lüchmann

(2008), representação acontece de forma paritária entre setores da sociedade civil e Estado. Como a representação da sociedade civil se materializa através de entidades, a participação não ocorre de forma individualizada, contudo, muitas vezes, pode resultar uma participação individual.

Dessa maneira, os conselhos são ocupados por diferentes instituições representativas, como organizações não governamentais, entidades sindicais, entre outras.

Os conselhos estão implantados em diferentes espaços e com periodicidade diversa, seguindo os ditames de cada regimento. As escolhas dos representantes acontecem em diferentes processos, como fóruns, eleições, indicações e outras.

Afinal, estamos falando de uma atuação política – a representação conselhistas que, diferente de promoção de campanhas, organização de protestos, representação de interesses de grupos, comunidades, identidades, promoção de atividades sociais e defesas de comunidades locais ou territoriais, colocam, na agenda desses atores coletivos, uma nova responsabilidade marcada pela dimensão da representação perante outros atores e com o Estado na formulação de políticas públicas que afetarão públicos mais amplos (LÜCHMANN, 2011, p. 145).

Para Almeida (2014), existe um problema quando se pensa na legitimidade na democracia participativa, o direito de falar em nome de outro, diante da não autorização de mandato. Assim, considera que o exercício da representação segue um modelo diferente do eleitoral, pois não possui um controle institucional e definição dos constituintes.

Quanto à capacidade que as Organizações da Sociedade Civil possuem em representar, Miguel (2011), destaca que alguém identifica que determinada organização está pronta a falar em nome de determinados grupos. É o Estado que convoca os representantes da sociedade civil para participar dos espaços de negociação. Há casos em que os agentes políticos escolhem as organizações, as quais, já conquistaram a legitimidade para falar. Ademais, considera importante estabelecer um diálogo com aqueles que ele irá representar. A representação política tem um desafio de não bloquear a constituição de determinadas identidades coletivas, nem agir de forma autoritária. Mas, o desafio consiste em manter um diálogo entre representante e representado.

É possível identificar algumas limitações no que diz respeito à participação

pluralista. Luchmann (2008), percebe que a representação paritária por entidades tem um limite de assentos, resultando na diminuição da participação, em que acaba inserindo setores, que apresentam maior legitimidade de representação. A autora destaca que é comum no Conselho de Assistência Social, a presença da categoria dos profissionais de Serviço Social e de entidades prestadoras de assistência social. “Uma vez que a sociedade civil é uma esfera social caracterizada por diferenças, contradições, conflitos e desigualdades sociais, a paridade numérica não corresponde a uma paridade política” (LUCHMANN, 2008, p. 91).

Ademais, na compreensão da autora, várias organizações são escolhidas para compor os conselhos não pela relação com a sociedade, mas pela qualificação e competência. Essa condição gera mudança acerca da exigência de prestação de contas, responsividade e sanção. Os perfis dos conselheiros são de pessoas que possuem renda superior do que a média da população, além de possuir maior qualificação técnica e política comparando com a média da população.

É necessário ter uma visão que perceba as diferentes partes e momentos do processo representativo, enfatizando o papel ativo do representado e as tensões e disputas em torno do que se representa. “A dimensão construtiva da representação clama por uma visão do representado constituído ao longo do tempo, na qual o “constituente” é fluido e dinâmico” (ALMEIDA, 2014, p.181).

Lima (2013), destaca que há um problema em compreender a legitimidade de representação política exercida por organizações da sociedade civil, uma vez que, raramente, são escolhidas pelos representantes e, na maioria das vezes, são escolhidas pelo poder executivo. A representação política presente nos espaços participativos coloca em xeque a representação comumente, visto que os representantes não são eleitos pelos representados.

Referente à atuação de atores da sociedade civil, Lavallo e Vera (2011), colocam que não deve prevalecer a o interesse próprio, caso contrário, a legitimidade não acontece. Mesmo que o representante verbalize em nome de outrem, ocorre um paradoxo de legitimidade, pois a representação extraparlamentar não possui mecanismos próprios que consolidam sua legitimidade.

O representante extraparlamentar não possui autorização e, conseqüentemente, de mandato, assumindo a função de representar por afinidade, de modo virtual, sendo considerados mediadores políticos no que tange o exercício

de representação não eleitoral. Nesse sentido, considera que a representação é presumida e incentivada pela afinidade. “A autorização é uma questão de várias arestas e define um impasse não apenas pela sua ausência em si, mas pela dificuldade de remeter essas formas de representação a bases ou grupos sociais claros” (LAVALLE e VERA, 2011, p. 128).

Dessa forma, a representação se faz presente na democracia eleitoral e na democracia participativa, contudo, os mecanismos utilizados que autorizam o mandato do representante, não são iguais. Diante disso, o que está posto é a legitimidade da representação participativa.

3.2 Prestação de Contas nos Conselhos

Partindo desta lógica de mecanismo de legitimidade, Young (2006), percebe que é evidente que o representante se afaste dos eleitores. Entretanto, deve buscar conectar-se de alguma maneira, assim como, os eleitores devem estar conectados em si. Na representação, há um relacionamento prolongado entre os eleitores, ora a representação consiste em momentos de autorização, ora em momentos de prestação de contas. “A representação é um relacionamento diferenciado entre eleitores e representantes, em que a desconexão é sempre uma possibilidade, a conexão é mantida ao longo do tempo por meio de antecipações e retomadas em momentos de autorização e prestação de contas” (YOUNG, 2006, p.152).

A responsabilidade de representar vai além de expressar um mandato, bem porque, envolve a participação das discussões e debates com outros representantes para atingir a decisões justas. Os segmentos e grupos diversos da sociedade melhor conversam mediante suas diferenças por meio de representantes que se encontram buscando abertas as mudanças de opiniões. O representante tem a obrigação de informar aos cidadãos como foi o mandato autorizado. Entretanto, a prestação de contas costuma ser um momento mais fraco do que o da autorização. Em alguns sistemas de representação, a prestação de contas só acontece por meio da reeleição. Entretanto, para se ter uma democracia forte, é necessário que os eleitores exijam que a prestação de contas seja realizada não somente no momento da reautorização.

Para Miguel (2011), é possível identificar problemas da autorização eleitoral,

de modo manipulatório, sensível ao poder econômico e à influência da mídia. Também, o mecanismo de accountability não cumpre da forma que deveria suas promessas, visto que possui pouca capacidade de supervisão dos representantes pelos representados, ocorrem imperfeições no fluxo de informações ou nos compromissos interpostos com interesses diferentes aos dos eleitores.

A autorização e accountability são mecanismos que promovem a incerteza quanto ao exercício de poder. Formas de representação que deles prescindem, como porta-vozes autoinstituídos, com certeza estarão em pior situação no que se refere ao seu caráter democrático. Para que a legitimidade dos intermediários aconteça, faz-se necessário que realizem ações e se manifestem publicamente. Indivíduos, grupos e organizações podem possuir o interesse de serem porta-vozes de determinadas visões políticas e interesses sociais. Mas nem todos possuem condições de se colocar na esfera pública para reivindicar esta posição.

Ademais, o mecanismo de accountability não cumpre da forma que deveria suas promessas, visto que possui pouca capacidade de supervisão dos representantes pelos representados. Ocorrem imperfeições no fluxo de informações ou os compromissos interpostos revelam interesses diferentes aos dos eleitores.

A incorporação da ideia de accountability tanto no debate sobre a pluralização da representação quanto no campo de estudos da sociedade civil constitui nitidamente um movimento no sentido de promover novas estratégias conceituais. Em outras palavras, frente a impossibilidade de resolver satisfatoriamente um modelo de autorização, a dimensão da accountability tem sido resgatada como uma via alternativa para elaborar a eventual legitimidade das novas práticas de representação (LAVALLE e VERA, 2011, p. 129).

Miguel (2011), considera que as organizações da sociedade civil agem como representantes, mas a dúvida é se esta forma de representação é democrática. A autorização e accountability exigem meios que possibilitem o controle dos representantes pelos representados, caso contrário, depende da boa vontade do representando. “Se há alguma coisa que a teoria política, ao longo de sua história, foi capaz de ensinar é que não devemos depender da boa vontade dos governantes. Precisamos de mecanismos institucionais que a usurpação do poder...” (MIGUEL, 2011, p. 50).

Lavalle e Castello (2008), compreendem que accountability é o ato de prestar

contas e, a falta dessa ação, pode resultar na possibilidade de sanção. Entretanto, identifica que a representação extraparlamentar, por um lado possibilitou a concretização do ideário da democracia participativa. Porém, apresenta um questionamento sobre a representatividade, responsividade e sanção daqueles que representam.

Portanto, é necessário que haja uma prática de diálogo e informação, através de instrumentos, que possibilitem a avaliação do representante para com o representando.

CAPÍTULO 4 – A REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE TOLEDO

4.1 Breve apresentação da Política de Assistência Social do Municipal de Toledo

O município de Toledo está localizado na região oeste do Paraná. Conforme estimativa do IBGE, possui 135 538 habitantes. A Política de Assistência Social é gestada pela Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS, a qual foi instituída pela Lei nº 1.781, de 27 de outubro de 1995 e, atualizada pela Lei nº 2.003, de 16 de julho, de 2009. A SMAS oferta serviços, programas e projetos em parceria com a rede socioassistencial.

De acordo com Cesconeto (1998), foi a partir da regulamentação da Lei nº 1.781, de 27 de outubro de 1995, que o CMAS de Toledo iniciou suas atividades por meio da elaboração do regimento interno. Por se tratar de uma experiência nova para grande parte dos conselheiros, o CMAS buscou apoio de outros conselhos existentes no município. A autora enfatiza que os membros ainda não estavam entrosados ao trabalho coletivo e também não possuíam clareza de suas atribuições.

Inicialmente, o trabalho do CMAS foi tumultuado, diante da grande demanda, mas também por desconhecimento dos trâmites de encaminhamentos. Na ocasião, o Conselho Nacional fazia solicitação com caráter de emergência, uma vez que foi um período de reorganização nos três níveis de governo. A autora destaca que o CMAS foi instituído através de acertos e erros, com alguns momentos de embates políticos, mas que não prejudicaram a atuação dos conselheiros.

Nesse sentido, o site da Prefeitura de Toledo apresenta que, atualmente, os serviços, programas e projetos estão divididos em proteções: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Para a oferta da Proteção Social Básica, o município possui 5 (cinco) Centros de Referência de Assistência Social com referência territorial. Cada CRAS possui um coletivo do PROJOVEM ADOLESCENTE e atendimento às famílias ao Cadastro Único do para Programas Sociais. Também fazem parte da Proteção Social Básica o programa de Qualificação Profissional e Geração de Renda e 2 (dois) Centros de Revitalização da Terceira Idade- CERTI,

Espaço Vida - Florir Toledo, Unidade Social São Francisco – USSF, Núcleo de Atendimento a Criança e Adolescente – NACA e, 4 (quatro) Serviços de Convivência e fortalecimento de Vínculos.

A Proteção Social Especial é ofertada através dos 2 (dois) CREAS, 2 (duas) Casas Abrigo para Criança e 1 (uma) Casa abrigo para Adolescente. Ademais, a Política de Assistência Social do município, também é ofertada através de 8 (oito) instituições não governamentais. Esses serviços, programas e projetos que integram a Política de Assistência Social do Municipal de Toledo, são fiscalizados pelo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS de Toledo.

O CMAS é composto por 56 (cinquenta e seis) conselheiros, sendo 28 (vinte e oito) titulares e 28 (vinte e oito) suplentes, organizados de forma paritária, com representantes governamentais e representantes da sociedade civil organizada. Os representantes da sociedade civil configuram-se através dos segmentos: trabalhadores do setor da política de assistência social, usuários e entidades prestadoras de serviços.

Neste capítulo, será abordada a representação da sociedade civil no CMAS, de Toledo. No sentido de compreender como foram os mandatos dos conselheiros do período de 2015 a 2017, que representaram os segmentos: entidades/prestadoras de serviços, trabalhadores da área e usuários. Ademais, intencionou-se compreender o processo de escolha dos conselheiros, exercício dos conselheiros e a prestação de contas aos representados.

4.2 CMAS de Toledo: Acompanhamento e Monitoramento das Propostas da XI Conferência Municipal de Assistência Social de Toledo

Partindo do entendimento de que o Conselho é um espaço em que a sociedade civil participa da gestão local, é importante destacar o acompanhamento e o monitoramento do CMAS referente às propostas da XI Conferência Municipal de Assistência Social de Toledo que aconteceu em 2015. A XI Conferência Municipal de Assistência Social de Toledo, foi realizada no dia 30 de julho de 2015, no Centro Cultural Ondy Hélio Niederauer. O tema foi “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026” e Lema “Pacto Republicano no SUAS rumo a 2026: O SUAS que temos e o SUAS que queremos”. Na Conferência, estiveram presentes 257 (duzentos e

cinquenta e sete) participantes, dentre eles 128 (cento e vinte e oito) eram delegados, os quais possuíam direito à voz e ao voto.

Não diferente dos Conselhos, as Conferências também são espaços ampliados de democracia, em que a sociedade é chamada a participar e a levantar propostas visando à melhoria dos serviços. É um momento para avaliar, discutir a Política de Assistência Social do município e traçar rumos para dois ou quatro anos subsequentes. No caso do Município de Toledo, as Conferências de Assistência Social têm acontecido a cada dois anos.

De acordo com a Norma Operacional Básica – NOB SUAS 2012, as Conferências de Assistência Social ocorrem em âmbito da União, Estados do Distrito Federal e Municípios e têm a finalidade de avaliar a Política de Assistência Social e definir diretrizes para o aprimoramento do SUAS. Os conselhos têm a responsabilidade de convocar as Conferências de Assistência Social que poderão acontecer ordinariamente a cada 4 (quatro) anos e extraordinárias a cada 2 (dois) anos.

A NOB SUAS (2012), coloca que os Conselhos têm a responsabilidade de constituir a Comissão Organizadora, encaminhar aos órgãos competentes as deliberações da Conferência e desenvolver metodologia de acompanhamento e monitoramento das deliberações da Conferência de Assistência Social. Considerando este espaço político, em que foram levantadas propostas para serem incluídas como prioridades na administração local, será analisado o acompanhamento e monitoramento do conselho mediante às propostas levantadas na Conferência que aconteceu em 2015.

Na Conferência, foram discutidos três subtemas: Subtema 01: **O enfrentamento das situações de desproteções sociais e a cobertura dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda nos territórios**; subtema 02: **O Pacto Federativo e a consolidação do SUAS**, e o subtema 03: **Fortalecimento da participação e do controle social para a gestão democrática**. No total foram deliberadas e aprovadas 44 (quarenta e quatro) propostas, sendo que no subtema 1, foram deliberadas 10 (dez) propostas, no subtema 2, foram deliberadas 31 (trinta e uma) propostas e no subtema 3, foram deliberadas 3 (três) propostas. Conforme pode-se observar no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1: Deliberações/Propostas da XI Conferência de Assistência Social de Toledo

Quadro 1: Deliberações/Propostas da XI Conferencia de Assistência Social de Toledo

SUBTEMA	PROPOSTAS/DELIBERAÇÕES	ESFERA DE GOVERNO RESPONSÁVEL			
		Município	Estado	União	Conferência Estadual
1. O enfrentamento das situações de desproteções sociais e a cobertura dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda nos territórios	01. Garantir a oferta de cursos nos serviços da rede socioassistencial, com base da especificidade do publico alvo através das discussões entre as equipes da política de Assistência Social contemplando a população com deficiência e suas especificidades.	X			
	2. Realização de parceria da rede socioassistencial com a Agência do Trabalhador para estruturação do Programa de aprendizagem.	X			
	03. Garantir acessibilidade para as pessoas com deficiência aos serviços e equipamentos da rede socioassistencial com adequação dos espaços e capacitação dos servidores para atendimento das diferentes deficiencias.	X			
	04. Ofertar lanches para os Serviços de Convivência elaborado através de cardápio por nutricionista garantindo lanches e alimentos mais saudáveis, balanceados, como maior qualidade e quantidade necessária à demanda.	X			
	05. Ampliar a divulgação dos Benefícios Eventuais de Assistência Social, e garantir a ampliação e melhoria da qualidade dos itens disponibilizados no auxílio funeral e auxílio natalidade	X			
	06. Ampliação para dois coletivos de Projovem em todos os CRAS do município, implantação de coletivo de Projovem em Novo Sarandi. E que o serviço seja ofertado de segunda a quinta-feira	X			
	07. Projetos que sejam	X			

	desenvolvidos diretamente nos bairros para prevenção da drogadição e criminalidade. Articulação e parceria entre Educação, Saúde e Assistência Social para atingir diretamente crianças e adolescentes dos bairros de Toledo PR				
	08. Ampliação das atividades esportivas na entidade Dorcas.	X			
	09. Criação de atividades (campeonatos, gincanas) entre os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculo.	X			
	10. Maior Articulação entre as Entidades Socioassistenciais/Serviços Socioassistenciais e a Política de Educação	X			
2. O Pacto Federativo e a consolidação do SUAS	11. Que seja garantido a contratação e ampliação do número, conforme necessidade, de profissionais de nível médio e superior, para compor o quadro de recursos humanos conforme preconiza a NOBRH SUAS, para todas as unidades de Serviços Socioassistenciais Governamentais e não Governamentais.	X			
	12. Que a SMAS realize a contratação de Equipe de Referência conforme NOBRH SUAS para atuar como equipe itinerante do CRAS Coopagro, no atendimento à população dos Distritos de Toledo.	X			
	13. Contratação de equipe de referência conforme NOBRH SUAS para atendimento a mulher vítimas de violência nos CREAS conforme tipificação dos Serviços Socioassistenciais, salvaguardado o trabalho em parceria com a Secretaria de Políticas para Mulheres.	X			
	14. Realizar contratação de profissionais concursados das áreas administrativas e profissionais de referência do SUAS para compor as equipes técnica dos Departamentos da SMAS.	X			
	15. Que a SMAS realize a contratação de servidores assistentes administrativos para o atendimento no Cadastro Único para os CRAS e Gestão do CadÚnico, garantindo continuidade e maior efetividade das ações.	X			

	16. Fornecimento da listagem de base de dados do Cadastro Único para as entidades socioassistenciais semestralmente.	X			
	17. Garantir reforma, ampliação, adequação e manutenção das estruturas físicas, bem como, aquisição dos equipamentos necessários para as unidades da Secretaria de Assistência Social, com base em diagnóstico das demandas e observando o cumprimento das normativas legais de acessibilidade	X			
	18. Implantação de academias nos CERTIs para utilização dos idosos usuários das políticas de Assistência Social e Saúde com orçamento e manutenção das duas secretarias.	X			
	19. Prioridade na construção do CRAS III no bairro Jardim Coopagro, garantindo que o CRAS esteja localizado na região de maior vulnerabilidade, facilitando o acesso a população.	X			
	20. Garantir a ampliação dos CRAS para que haja uma sala específica para realização das atividades do Programa Projovem Adolescente	X			
	21. Implantar Centro dia para Pessoas Idosas, e Casa de Passagem conforme diretrizes da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais	X			
	22. Implantar Política Municipal intersetorial para o atendimento aos imigrantes que chegam em Toledo, garantido os atendimentos necessários a esta população	X			
	23. Ampliar a Rede de Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Básica conforme Tipificação Nacional, com base em Diagnóstico Socioterritorial, definindo as prioridades por território com maior cobertura aos bairros distantes das unidades atualmente instaladas, por faixa etária, garantindo maior cobertura às faixas etárias previstas na Tipificação conforme demandas, e por segmentos, expandindo atendimento a pessoas idosas e pessoas com deficiência	X			
	24. Garantir a implantação do Protocolo de Gestão Integrada dos	X			

	Serviços e Benefícios de Transferência de Renda no Município				
	25.Efetivar o Programa de Educação Permanente e ampliar a oferta de cursos de educação permanente para os trabalhadores do SUAS, priorizando temáticas essenciais relacionadas as demandas dos serviços e referentes ao sistema de gestão da informação	X			
	26.Constituir no Município mesa de negociação dos Trabalhadores do SUAS e criar o Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS	X			
	27.Elaboração e implantação de lei municipal que institua a jornada de trabalho de 30 horas para os psicólogos servidores do município de Toledo	X			
	28.Implantação e efetivação de Plano de Cargos e Salários para os trabalhadores do SUAS, com realização de estudo com auxilio de técnicos de segurança do Trabalho para implantação de medidas de segurança do trabalhador e de adicionais salariais – Risco Técnico - conforme Serviço e Eixo de Proteção.	X			
	29. Garantir a manutenção do Sistema de Gestão da Informação em toda a Rede de Serviços Socioassistencias.	X			
	30. Que o Governo Federal realize reajuste do valor dos Pisos de cofinanciamento, bem como, viabilize a expansão do cofinanciamento para o CRAS V e Serviço de Acolhimento para Pessoas Idoso			X	X
	31. Que o município garanta as condições para que a Política Municipal de Assistência Social alcance o cumprimento do Pacto de Aprimoramento do SUAS.	X			
	32. Elaborar nova legislação municipal acerca da Política de Assistência Social conforme diretrizes do SUAS, com previsão de percentual mínimo de recursos destinados exclusivamente a Assistência Social.	X			
	33. Garantir reajuste anual do cofinanciamento municipal às entidades que ofertam Serviço	X			

	Socioassistencial.				
	34. Que o Governo Federal garanta a continuidade do Programa Acessuas Trabalho, com cofinanciamento e oferta de cursos profissionalizantes do PRONATEC para o Município de Toledo			X	X
	35. Que seja alterada a NOBRH SUAS com a inclusão dos profissional nutricionista.				X
	36 Que o Governo Estadual oferte serviços regionalizados de alta complexidade para crianças e adolescentes, pessoas idosas e mulheres em situação de violência		X		X
	37 Que o Governo do Estado do Paraná através do Fundo Estadual de Assistência Social cumpra o compromisso do Pacto Federativo estabelecido na LOAS, garantindo o cofinanciamento dos Serviços Socioassistenciais no município de Toledo.		X		X
	38. Que o Governo Federal realize reajuste dos valores dos Pisos e que o repasse de recursos do cofinanciamento seja regular e sistemático, evitando atrasos que trazem prejuízo aos Serviços Socioassistenciais e a população atendida.			X	X
	39. Manutenção das propostas aprovadas e não atendidas na Conferência de 2013.	X			
	40. Criar Lei Municipal que estabeleça a passe livre no transporte municipal para pessoas idosas a partir de 60 anos de idade.	X			
	41. Garantir equipe mínima (Assistente Social, Psicólogo e Assistente Administrativo) para o Circo da Alegria na unidade executora, bem como equipamentos para uso desta equipe.	X			
3. Fortalecimento da participação e do controle social para a gestão democrática.	42. Maior divulgação e sensibilização dos Serviços Socioassistenciais, através dos meios de comunicação e de materiais gráficos sobre a importância da participação nas pré-conferências e Conferência de Assistência Social, enquanto espaço fundamental de discussão da Política de Assistência Social.	X			
	43. Criar canal de divulgação à população sobre os horários, locais	X			

	das reuniões e das ações do Conselho Municipal de Assistência Social				
	44. Que o CMAS organize seu calendário de reuniões, com horários e locais alternados, com vistas a ampliar a possibilidade de participação da população e manutenção da participação dos conselheiros	X			

FONTE: RELATÓRIO ... (2015).

Considerando que a XI Conferência aconteceu em 30 de julho de 2015 e que o município necessitava apresentar resultados até a próxima Conferência, tais propostas tiveram um período de 2 (dois) anos para serem monitoradas e acompanhadas pelo Conselho de Assistência Social do município. Contudo, é importante enfatizar que a posse dos conselheiros atendeu ao mandato de 2015-2017 e, aconteceu no dia 7 de outubro de 2015, posterior a XI Conferência de Assistência Social de Toledo, que aconteceu no dia 30 de julho de 2015. Nesse sentido, a comissão responsável em acompanhar as propostas teve menos de dois anos para acompanhar, salvo aqueles conselheiros que integravam a comissão e que foram reeleitos.

É importante frisar que foi deliberada no Conselho uma Comissão para acompanhamento das Deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social, que aconteceu em 2015. A Ata do dia 07/06/2016 registra o relato de uma Conselheira informando que a Comissão havia se reunido no dia 10 de maio de 2016 e, que na ocasião, realizaram a leitura das propostas e definiram que seriam encaminhados ofícios às Secretarias Municipais, solicitando informações sobre o cumprimento ou o não cumprimento das propostas. Acordaram que no mês de junho de 2016, a comissão iria se reunir para discutir e identificar as respostas das Secretarias. No mês de julho do decorrente ano, iriam discutir as propostas e, em setembro, seriam apresentadas ao Conselho.

Florinda relata que a Comissão se reuniu no dia 10 de maio e realizaram a leitura das propostas da Conferência Municipal e definiu para que Secretaria será solicitadas informações sobre o cumprimento ou não das propostas. Ficou acordado que em junho a comissão se reúne para discutir e identificar sobre as

respostas das Secretarias, em julho para discutir as propostas e em setembro para apresentação no Conselho. Não ficou definido presidente da Comissão, considerando que a reunião contou com apenas 04 pessoas de um total de 13 (ATA, 07/06/2016).

A Conferência aconteceu em 2015 e, a comissão iniciou o processo de acompanhamento e monitoramento das propostas a partir do mês maio de 2016. A comissão se reuniu com a finalidade de fazer o relatório para apresentar na próxima Conferência. O monitoramento e acompanhamento das propostas deliberadas aconteceram por meio de ofícios encaminhados às Secretarias relacionadas. Em contrapartida, não foi possível perceber nenhuma outra ação de acompanhamento e monitoramento por parte da comissão referente às propostas deliberadas na Conferência.

No entanto, o que foi possível identificar nas atas do CMAS, é que algumas propostas, que foram deliberadas na XI Conferência de Assistência Social de Toledo, que estavam na responsabilidade da Política de Assistência Social de Toledo, foram colocadas em pauta nas reuniões do CMAS. Pode-se exemplificar a proposta elencada no *subtema 2. O Pacto Federativo e a Consolidação do SUAS*; proposta 15: Que a SMAS realize a contratação de servidores assistentes administrativos para o atendimento no Cadastro Único para os CRAS e Gestão do CadÚnico, garantindo continuidade e maior efetividade das ações, conforme foi apresentado no quadro anterior.

A contratação de assistente administrativo para atendimento no Cadastro Único foi uma necessidade apresentada no Conselho, diante do recurso disponibilizado pelo Governo Federal.

Rosemara se apresenta como Gestora do Cadastro Único para Programas Sociais e do Programa Bolsa Família do Município de Toledo e comenta que de acordo com as necessidades das equipes dos CRAS e dos equipamentos que fazem atendimento a população beneficiária do Bolsa Família é realizado o Plano de Aplicação. A previsão do valor total a ser repassado pelo Governo Federal, decorrente do IGD para o ano de 2015 é de R\$ 118.200,00, para ser utilizados nos seguintes investimentos: [...] Conselho Municipal de Assistência Social: R\$ 73.000,00 para contratação de serviços de terceiros, sendo administrativos e estagiários para atendimentos do

cadastro único nos CRAS (ATA, 22/12/2015).

Foi apresentado pela Gestora do Cadastro Único a necessidade de contratar administrativos e estagiários e, sobretudo, o recurso disponibilizado pelo Governo Federal para contratação. Assim, pode-se dizer que os conselheiros, bem como a Comissão de Acompanhamento das Propostas das Conferências, puderam acompanhar esta proposta, visto que foi apresentada na reunião do Conselho.

A propósito, outro assunto Deliberado na Conferência, apareceu em Ata do dia 03/03/2016, que estava relacionado à proposta do *subtema 1- O enfrentamento das situações de desproteções sociais e a cobertura dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda nos territórios*; proposta 5: Ampliar a divulgação dos Benefícios Eventuais de Assistência Social e garantir a ampliação e melhoria da qualidade dos itens disponibilizados no auxílio funeral e auxílio natalidade foi sobre a necessidade de ampliar a divulgação dos benefícios eventuais:

Solange comenta que é necessário atualizar o plano de benefícios eventuais e pensar em estratégias para divulgação, pois muitos cidadãos não sabem sobre este benefício... Arildo pede se há como ter uma pessoa que informa sobre o benefício nas próprias Funerárias e Solange diz que é uma estratégia, que é necessário a Comissão se reunir para pensar em ações. Tania fala sobre a divulgação em hospitais, rádios e Arildo comenta que a essa divulgação precisa ser contínua (ATA, 03/03/2016).

Em síntese, pode-se observar que houve uma discussão acerca da necessidade de divulgação dos benefícios eventuais à população, uma vez que por falta de informação, a população acaba deixando de fazer uso de seus direitos. Nesse sentido, é sugerido pela Conselheira que a Comissão de Acompanhamento das Propostas da Conferência se reúna para discutir sobre esse assunto. Os benefícios eventuais estão regulamentados pela Resolução nº 44 de 07 de dezembro de 2011, que regulamenta a previsão de Benefício Eventuais no âmbito da Política Pública de Assistência Social do Município de Toledo, como por exemplo, o auxílio funeral e outros benefícios de caráter suplementar e temporário.

O relatório final da XII Conferência Municipal de Assistência Social de Toledo, trouxe um balanço das propostas deliberadas na XI Conferência de Assistência Social, apontando quais providências foram tomadas referentes às deliberações aprovadas na referida Conferência, no sentido de prestação de contas à população.

No que se refere à divulgação dos benefícios eventuais, o relatório apontou que esta ação foi realizada, contudo, fica explícita a necessidade de avançar neste quesito. O fato que chama atenção é que não há detalhamento das ações, que foram realizadas e qual meio de comunicação foi utilizado, ou seja, jornais, rádios, entre outros.

Diante do exposto, o acompanhamento e monitoramento das propostas da Conferência aconteceram por meio de ofícios, os quais foram entregues às Secretarias responsáveis. Porém, não foi possível perceber outra forma de acompanhamento e monitoramento por parte da Comissão referente às demais Secretarias. Na Secretaria de Assistência Social, alguns assuntos foram incluídos em pauta e apresentados no CMAS, os quais possibilitaram que a Comissão tivesse outras formas de acompanhamento além do ofício.

4.3 Elaboraões e Discussões das Pautas do CMAS de Toledo

Os conselheiros representantes da sociedade civil possuem a função de representar o segmento da sociedade civil. Diante disso, fica o questionamento - Será que durante o mandato, os conselheiros levaram assuntos para serem inclusos nas pautas das reuniões do CMAS para discussão?

Nas entrevistas, foi perguntado aos conselheiros o que eles sabiam sobre a definição das pautas das reuniões. Todos responderam que as pautas eram realizadas pelo departamento da Política de Assistência Social. Nenhum conselheiro entrevistado levou assuntos para serem discutidos na reunião. Segue relato:

Geralmente ela já vem definida pela própria secretaria do conselho, que dispara os convites de reuniões e a pauta. Ela vem conforme a demanda que vai surgindo no mês então elas vão montando a pauta que vai de extrema urgência para ser discutida dentro do conselho [...] (Representante de entidade 1).

Com base na leitura das atas, percebeu-se que as pautas das reuniões do Conselho concentravam-se sem deliberar recursos oriundos, principalmente, do governo Federal, os quais vinham acompanhados de exigências. Como exemplo, a Ata do dia 07/06/2016, em que a Gestora do Municipal do Programa Bolsa Família apresentou o planejamento da utilização do recurso, que estava previsto para

repassa pelo Governo Federal no valor de R\$ 122.000,00 :

A Gestora Municipal do Programa Bolsa Família, senhora Rosemara de Oliveira Costa explica que o Índice de Gestão Descentralizada funciona como forma de aprimorar e contribuir para a melhoria da Gestão Municipal do Programa, tanto em ações de cadastramento das famílias, como no acompanhamento das condicionalidades, na articulação de ações complementares e no apoio ao controle social do PBF. Comenta ainda que o recurso pode ser aplicado nas três esferas municipais: Assistência Social, Educação e Saúde. Em seguida, a mesma apresenta o Plano: Previsão do valor total a ser repassado pelo Governo Federal, decorrente do IGD para o ano de 2016 é de R\$ 116.600,00, mais R\$ 5.400,00 de recurso reprogramado do exercício de 2015, totalizando R\$ 122.000,00, que serão utilizados nos seguintes investimentos [...] (ATA, 07/06/2016).

Desse modo, a Gestora do Cadastro Único expõe para os conselheiros que o Índice de Gestão Descentralizada é utilizado na Gestão Municipal para melhoria das ações do Cadastramento e nas condicionalidades (Programa Bolsa Família), além do apoio ao Controle Social do Bolsa Família. Ademais, comenta que o recurso pode ser aplicado nas três esferas municipais: Assistência Social, Educação e Saúde.

Destaca-se que, os municípios como entes federados e autônomos, não estão subordinados hierarquicamente aos governos Estadual e Federal. Eles não são obrigados a seguirem determinações políticas ou administrativas. Contudo Dombrowski (2008), aponta que os municípios se submetem ao governo central mediante à manipulação de incentivo financeiro, visto que, a União possui uma posição privilegiada na estrutura fiscal.

A partir da Constituição Federal, municípios, Estados e a União tornaram-se autônomos e autogovernados, com executivo e legislativo próprios e independentes. A Constituição impediu as intervenções dos entes superiores sobre os locais, estando condicionada à aprovação do legislativo.

A partir de meados da década de 1990, com as criações dos novos tributos oriundos do governo Federal por meio das “contribuições sociais”, apresentam-se aos municípios novas responsabilidades sociais, além das vinculações orçamentárias obrigatórias nas áreas da saúde e da educação. A imposição de novas responsabilidades na administração municipal, bem como, a vinculação orçamentária, estavam acompanhadas de instrumentos de participação local na gestão das políticas públicas, regulamentadas pela Lei Orgânica de Assistência

Social – LOAS, Lei 8.742/1993, que institui os conselhos como “as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”.

Dombrowski (2008), afirma que quando aconteceu o processo de descentralização, os municípios não possuíam autonomia orçamentária. Portanto, há que considerar que a sociedade civil é chamada a participar do processo de decisão da gestão pública, mas por outro lado, os municípios, muitas vezes, não possuem condições orçamentárias para atender às necessidades da população e acabam dependendo dos repasses estaduais e federais.

Todavia, com o neoliberalismo, a descentralização permitiu a transferência de encargos para a Esfera Estadual e Municipal, mas acima de tudo, a desresponsabilização do Estado, desse modo, transferindo suas responsabilidades para o mercado e para a sociedade civil. Nesse sentido, de acordo com a Artigo 30 da LOAS, o repasse de recurso aos Municípios está condicionado ao funcionamento do Conselho de Assistência Social de forma paritária .

Portanto, neste processo de disseminação dos conselhos municipais no Brasil, não se pode desconsiderar as pressões dos movimentos sociais. Mas também, é preciso reconhecer a relação entre o governo central e local, bem como, a posição de subordinação dos municípios no interior da estrutura fiscal para adquirir recursos.

De forma geral, os recursos são transferidos dos fundos Estadual e Federal para o fundo Municipal. Diante disso, o CMAS fica responsável por gerir este fundo. Sendo assim, cabe aos Conselheiros discutir a melhor forma de utilização destes dos fundos.

Contudo, com base nas leituras das atas, percebe-se que as pautas são repassadas aos conselheiros. Na reunião, é explicado o assunto, são esclarecidas as dúvidas e grande parte são aprovadas imediatamente. Para Luchmann (2007), as decisões políticas necessitam ser definidas mediante o debate público para que haja a legitimidade na democracia participativa. Portanto, mesmo garantido a paridade no conselho, prevalece as demandas oriundas da Secretaria de Assistência Social, em que as reuniões são conduzidas sob a ótica dos representantes dos órgãos governamentais.

4.4 Funcionamento do Conselho a partir das Comissões

Nessa sessão, serão discutidas a organização das tarefas do CMAS de Toledo. Portanto, o ponto de partida dessa pesquisa, considerará as comissões, visto que, os trabalhos demandados ao CMAS estão assim divididos. Existem três Comissões principais - Comissão Técnica, Comissão de Fiscalização e Comissão Orçamento. No entanto, analisando as atas, foram identificadas a existência de outras Comissões, as quais são compostas quando algum assunto requer estudo ou análise, ou seja, dedicação por parte dos conselheiros para tomar uma decisão e realizar pareceres.

Nesse segmento, serão abordadas, especificamente, as Comissões Técnicas, Comissão de Fiscalização e Comissão Orçamento, que são consideradas principais, visto que, envolvem todos os conselheiros. A intenção é compreender quais atividades os conselheiros desenvolveram no mandato de 2015/2017.

As referidas comissões foram compostas na reunião que sucedeu à posse dos conselheiros. A *ata do dia 22/10/2015*, registra que as Comissões foram apresentadas na reunião. Na ocasião, os conselheiros presentes puderam escolher em quais comissões iriam participar. Logo após, os membros se reuniram e realizaram a escolha dos presidentes e, foi comunicado na reunião que os conselheiros ausentes seriam inseridos nas Comissões. Portanto, as Comissões foram organizadas no início do mandato dos conselheiros, para que, posteriormente, os trabalhos, assim denominados pelos conselheiros, fossem distribuídos entre as Comissões. Analisando as atas, foi possível observar que, após as comissões realizarem os trabalhos, são apresentados na reunião do conselho para conhecimento e aprovação de todos.

Diante do exposto, alguns pontos são cabíveis à análise, o primeiro é, que finalizados os trabalhos, as Comissões apresentam os resultados para aprovação na reunião do CMAS, portanto, as discussões ficam restritas às Comissões. Assim, se não houver discussão, pode-se dizer que não existe envolvimento do assunto, mas há a ciência dos conselheiros. Desse modo, as ações são fragmentadas, todos possuem ciência dos trabalhos desenvolvidos pelas Comissões, mas nem todos se envolvem e discutem o assunto. Ademais, cabe enfatizar que cada conselheiro escolheu a Comissão que gostaria de participar, não houve paridade. Na Comissão

Técnica, por exemplo, a maior parte era composta por representantes governamentais e uma minoria de representantes de trabalhadores da área. Por fim, não houve representação de usuários e tampouco, representação de entidades.

O segundo ponto proposto expõe que os conselheiros necessitam dispor de tempo para participar tanto da reunião quanto das Comissões, que se reúnem em horário comercial, dificultando. Desse modo, a participação, principalmente, dos usuários. Entretanto, para os conselheiros trabalhadores da área, não há problema, uma vez que, ocorre a liberação do trabalho.

Se uma reunião for chamada para horário comercial, em dias úteis; o trabalhador empregado com jornada fixa estará automaticamente alijado, pois os patrões não cultivam o hábito de dispensar seus funcionários durante o expediente para participarem de atividades políticas. O trabalhador por “conta própria”, apesar de dispor da liberdade hipotética de “fazer o próprio horário”, deve contabilizar aquilo que deixa de ganhar como custo de sua participação. Assim, o retorno tem que ser compensador, caso contrário, também ele se absterá de participar. Nesse quesito, o funcionário público no Brasil leva uma pequena vantagem: muitos conseguem liberação, ainda que seja em sistema de compensação de horas [...] (DOMBROWSKI, 2011, p. 180).

Na Ata do dia 10/03/2016, foi possível identificar a proposta de unificação das comissões. A conselheira representante governamental apresentou a proposta da unificação da Comissão de Fiscalização e Técnica, frisando que o objetivo era dividir o trabalho em grupos de quatro integrantes, no intuito de garantir a participação e o envolvimento nas distribuições das tarefas e responsabilidades.

Tatiani comenta da dificuldade para realizar as fiscalizações e também referente a pouca participação dos membros da Comissão de Fiscalização, ficando sempre na responsabilidade para aproximadamente 06 pessoas, sendo que a Comissão é formada por 20 membros. Desta forma, a proposta é unificar o trabalho de análise e fiscalização, ou seja, juntar as duas Comissões. Pensou-se em formar 08 quartetos, sendo 02 membros da Comissão Técnica mais 02 membros da Comissão de Fiscalização, em que cada quarteto ficaria responsável por analisar e fiscalizar quatro processos. Tânia comenta que esta nova metodologia não sobrecarregaria as mesmas pessoas, mas seria uma forma justa de divisão de trabalho. Não havendo dúvidas, a presidente coloca em votação pela aprovação da proposta, sendo aprovada por todos os conselheiros. Na sequência a presidente Tânia sugere duas datas para a Capacitação da Comissão de Fiscalização, sendo dia 15 ou 22 de março, porém os membros não optaram por quaisquer das datas, ficando de ser verificada nova data e encaminhada no e-mail para todos. Tatiani

sugere que nessa capacitação a Comissão Técnica participe também, considerando a unificação dos trabalhos, sendo aprovada a proposta (ATA, 10/03/2016).

O conteúdo da ata demonstra a organização referente à divisão do trabalho do CMAS com o intuito de garantir a participação de todos os membros das Comissões, para que, não ocorresse a sobrecarga de trabalho a uma minoria de conselheiros. Referente ao grupo formado por quatro integrantes, uma conselheira apontou na entrevista que esta proposta teve seu lado negativo, no quesito participação.

A Comissão se divida em equipe, ano passado a gente fez uma experiência nova. Então nos visemos uma proposta nova que era o quarteto. Então nos pegamos duas pessoas da Comissão Técnica e para junto conhecer a entidade e verificar teve um lado positivo mas também teve o lado negativo [...] gente estava ali naquela proposta de quarteto e o quarteto eram duas pessoas (Representante dos Trabalhadores da Área 1).

Em contrapartida, outra Representante dos Trabalhadores da Área 2, considera que ficou muito melhor com a divisão do quarteto:

Foi montado quarteto cada grupo ficou responsável, fazia a análise técnica. Nos outros anos não era assim era bem mais puxado passa pela técnica a divergência que tinha de dados a gente olhava tudo a gente não dava conta de analisar. Todo ano é feita análise. Foi muito melhor depois que dividiu os quartetos (Representante dos Trabalhadores da Área 2).

Analisando as duas falas, percebeu-se que na visão da Representante dos Trabalhadores da Área 1, o quarteto não atingiu sua proposta de reunir quatro pessoas, na prática, o trabalho se concentrava em duas pessoas. Para a Representante dos Trabalhadores da Área 2, em comparação aos anos anteriores, a proposta do quarteto foi significativa, bem porque entende-se na sua fala que com a mudança, a equipe conseguiu dividir melhor, não se sobrecarregando como aconteceu nos outros anos. Portanto, mesmo não garantindo a efetivação de todos os conselheiros na comissão, a divisão possibilitou que os trabalhos fossem distribuídos em oito grupos. Isso quer dizer que houve uma equiparação dos trabalhos, mas não podemos afirmar se, de fato, houve uma divisão entre os quatro conselheiros de cada grupo.

Essa divisão fica explícita na Ata da reunião do dia 4 de maio de 2016:

a conselheira do segmento trabalhadora da área, relata que as duas Comissões se reuniram e realizaram a divisão do quarteto que foi feita por sorteio, ficando definido dois integrantes da Comissão Técnica e mais dois integrantes da Comissão de Fiscalização (ATA, 04/05/2016).

Assim, cada grupo ficou com quatro processos e apenas um grupo ficou com três processos. Na entrevista realizada, foi solicitado que os conselheiros representantes da sociedade civil discorressem sobre as atividades que desenvolveram no mandato de Conselheiro (2015 – 2017). Dentre as atividades, as Comissões foram as que ganharam destaque nas falas:

As principais ações são deliberar né, e também a questão da gente participar das Comissões onde faz as fiscalizações, onde vai vendo todo encaminhamento das demais entidades e como está o funcionamento destas entidades se está dentro da lei se elas estão regulares. Então esse trabalho das comissões a gente tem acompanhado. Eu participei da Comissão do Orçamento. O grupo todo que define né, então vem determinado assunto, por exemplo, vai deliberar uma determinada verba, aí quando chega na reunião do conselho a gente já chega com todo o assunto mais resumido. Mais fácil de passar para os conselheiros daí para aprovação (Representante de Entidades 1).

Então a gente foi até a entidade, não só entidade governamental, também quem solicita recurso ou uma modificação do plano de trabalho e gente vai verificar. Também serve de acompanhamento, fiscalização. A gente marca a gente não chega de surpresa né, a gente avisa a visita, a gente faz o acompanhamento e isso a gente leva tudo para reunião depois o que a gente viu. Alguns casos são aprovados. Agora quando a gente vê que é algum problema [...] na verdade é um acompanhamento para ver se está de acordo com o serviço (Representante de Entidades 2).

Nessa direção, a partir dos relatos dos conselheiros, constatou-se que as Comissões de Fiscalização, Orçamento e Técnica estavam direcionadas a analisar documentações dos serviços da Política de Assistência Social. A intenção visou os repasses de recursos, envolvendo fiscalização e visita técnica, entre outras ações. É preciso ressaltar que trabalhos não são optativos aos conselhos, mas estão regulamento em lei. Assim, a instituição, seja ela pública ou privada, que oferta os serviços da Política de Assistência Social, necessita, primeiramente, estar inscrita no Conselho Municipal de Assistente Social, para que possam ser reconhecidas como

serviço desta Política e estarem aptas ao funcionamento e para receberem recursos.

A propósito, desde que houve a abertura da participação da sociedade civil no interior do Estado, as instituições não governamentais se apropriaram dos conselhos como espaço participativo e representativo. Mas também, houve parcerias com o Estado, desenvolvendo serviços de caráter público. Portanto, a mesma entidade que está no conselho representando a sociedade civil, também possui vínculo com o Estado, realizando um serviço de caráter governamental.

Conforme Dagnino (2005), em 1990, instala-se no Brasil a proposta de projeto neoliberal como estratégia para um Estado mínimo, em que o Estado transfere para sociedade civil a responsabilidade de garantir direitos. A autora chama a atenção quanto ao papel político das instituições não governamentais, justo porque representam a sociedade civil e realizam parcerias com o Estado. Portanto, não se tem claro qual projeto estas instituições estão fortalecendo.

Diante disso, as entidades que solicitaram inscrição no CMAS para desenvolver serviço na área de assistência social, também possuem representação no Conselho e, conseqüentemente, também solicitam recursos governamentais para desenvolver tais ações.

A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS aponta que para o funcionamento, as entidades e organizações de assistência social necessitam possuir inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso. Além disso, a legislação estabelece ao Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, a função de fiscalizar as entidades.

A Resolução 14, de 15 de maio de 2014, definiu os parâmetros nacionais para inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social. Tal Resolução afirma que, é de competência do Conselho de Assistência Social receber e analisar a documentação respectiva aos pedidos de inscrição. Para isso, os conselheiros devem seguir as seguintes etapas descritas na legislação: *a) requerimento da inscrição; b) análise documental; c) visita técnica, quando necessária, para subsidiar a análise do processo; d) elaboração do parecer da Comissão; e) pauta, discussão e deliberação sobre os processos em reunião plenária; f) publicação da decisão plenária; g) emissão do comprovante; h)*

notificação à entidade ou organização de Assistência Social por ofício; e i) envio de documentação ao órgão gestor para inserção dos dados no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS.

Complementando as demais normativas, a Resolução Nacional nº 109 de 11 de Novembro de 2009, aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de acordo com os níveis de complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Este documento tem o objetivo de caracterizar os serviços socioassistenciais, no sentido de descrever como deverão funcionar. Por conseguinte, quando a Entidade se dispõe a ofertar serviço da Política de Assistência Social, deverá seguir os parâmetros da Tipificação.

Diante de um montante de processos que os conselheiros necessitam analisar, avaliar e realizar pareceres, acabam priorizando alguns interesses e deixam de discutir assuntos pertinentes ao segmento do qual representa.

O CMAS concentra no cumprimento de obrigações e prazos demandados pelo Estado e União e a proposta inicial do Conselho ser um espaço descentralizado com representação da sociedade. O objetivo de contribuir com as melhorias locais, acaba centralizando na avaliação de processos da execução da Política de Assistência no município.

4.5 O Problema do Conhecimento Técnico no Conselho

A partir da sessão anterior, é pertinente constatar que as comissões são organizadas para a divisão dos trabalhos do CMAS. Tais ações são burocráticas e requerem que os conselheiros tenham conhecimento da Política de Assistência Social e de orçamento público. Porém, o que ocorre, frequentemente, é que essas ações burocráticas acabam sendo um terreno desconhecido para os representantes da sociedade civil, principalmente, usuários, por não possuírem o conhecimento técnico.

A narrativa da conselheira, Representante dos Usuários 1, da Política de Assistência Social de Toledo, expressou isso com clareza:

Daí eles falavam assim: tal coisa se todo mundo tava de acordo a

gente podia erguer a mão, mas como eu vou contrariar uma coisa se eu não sei, não entendi. Porque eu acho que eles falam muito difícil [...] elas sabem porque estudaram, mas a gente não sabe. Tem que ter mais claro. Nunca opinei, ficava quieta e também não houve espaço para isso, já vinha tudo pronto, não houve chance de eu chegar e falar (Representante dos Usuários 1).

Desse modo, foi possível observar que a conselheira apresentava dificuldade em compreender os termos técnicos e, por essa razão, não se envolvia na discussão, ficava calada, demonstrando que não houve possibilidade de se expressar. O conhecimento técnico assume uma posição de poder nas reuniões do Conselho. Quem possui o conhecimento, está numa posição superior àquele que não possui. Para Dombrowski e Parmigiani (2009), o conhecimento técnico nestes espaços de participação popular, divide aqueles que possuem o conhecimento técnico daqueles que desconhecem o conhecimento. Estes, por sua vez, enquanto classes subalternas, devem permanecer caladas por não possuírem o conhecimento, sendo expostos à situação de inferioridade. Diante disso, o discurso técnico acaba diminuindo e desqualificando a participação popular.

Nessa direção, o CMAS de Toledo está dividido em dois níveis - os que possuem conhecimento e os que não possuem conhecimento:

A gente tem pessoas técnicas capacitadas. A gente tem meninas técnicas muito boas, que estão envolvidas e são comprometidas com a política de assistência social. (Representante dos Trabalhadores da área 1).

Eu acho que eles dificultam muito pra pessoas, a pessoa não entende os termos, eu acho assim, eles falam muito complicado, a gente não entende (Representante dos Usuários 1).

Ao analisar as duas falas, perceberam-se opiniões diversas, bem porque, em uma fala o conhecimento técnico é enaltecido e, na outra fala, é tido como um elemento que dificulta o processo de participação popular.

Desde a sua gênese, o conselho foi estruturado como espaço de reconhecimento de diferentes interesses, o qual visava uma negociação na direção e na garantia da participação na formulação das políticas públicas (RAICHELIS, 1998). Em outras palavras, significa que o funcionamento efetivo deste espaço está atrelado a interesses, por vezes, antagônicos. Por conseguinte, não se pode esperar que todos os conselheiros tenham e devam ter o mesmo entendimento ou a

mesma capacidade técnica.

De fato, é esperado que o conselheiro governamental habituado ao trabalho técnico, direcione as discussões do conselho para esse fim. Entretanto, espera-se que representantes da sociedade civil provoquem discussões embasadas nas suas vivências, nas necessidades do território X ou Y, afinal, assumem um papel de serem porta vozes da sociedade. Sendo assim, surge o questionamento - Mas se o conhecimento técnico assume posição de poder, como isso será possível?

Em todas as entrevistas realizadas, percebeu-se que os conselheiros enalteceram o saber técnico, compreendendo que, enquanto representantes da sociedade civil, necessitam conhecer a parte técnica para ter condições de participar das decisões. No entanto, há dificuldades encontradas, principalmente, pelos representantes de usuários, justo porque, apresentam dificuldade de participar por não conhecerem os termos técnicos.

Logo, alguns disseram que entram no conselho, mas não sabem quais são as atribuições dos conselheiros e, no decorrer das reuniões, vão aprendendo as suas responsabilidades. “Quando eu entrei eu fiquei um pouco perdida [...] a gente aprende na prática, é passado dos outros para nós” (Representante de Entidades 2).

Neste sentido, se o conselheiro não tem conhecimento técnico, não consegue participar das reuniões, fica de fora das discussões, não entende e não consegue opinar. Quando perguntado para a conselheira se ela se sentia preparada para representar o segmento entidade: “Agora sim pela experiência por ter ido às conferências, nas fiscalizações e tudo. Mais antes não” (Representante de Entidades 2). Neste sentido, a conselheira discorre que houve envolvimento nas atividades públicas, o qual possibilitou que ela obtivesse maior experiência.

Há que se considerar que a participação é educativa, bem porque na medida em que o conselheiro participa, passa a assumir as responsabilidades dos interesses públicos e, assim, deixa seus interesses individuais “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 39).

Mas se o próprio processo de participação é educativo, o que justifica as capacitações que são realizadas para conselheiros em âmbito Federal, Estadual e Municipal? A resposta é muito simples, “preparar” os conselheiros para assuntos técnicos. Por exemplo, o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de

Assistência Social, conhecido como CapacitaSUAS visa capacitar de forma permanente, profissionais, gestores, conselheiros e técnicos, que atuam no SUAS. No ano de 2015, foi ofertado para os conselheiros, o curso de introdução ao exercício do controle social, inclusive, uma das conselheiras do CMAS de Toledo, relata que participou deste curso.

Ao discutir a respeito da capacitação para conselheiros, Dombrowski e Parmigiani (2009), consideram como contraditória a preparação destes em assuntos técnicos, uma vez que ao capacitar o conselheiro para uma instância política, fica evidente que os assuntos discutidos não são aqueles que motivaram sua participação.

A questão não é a disseminação do conhecimento e do saber, pois todos possuem direito ao conhecimento, contudo, o problema está quando o saber é apresentado como pronto, imposto com objetivos sociais e políticos pré-estabelecidos, concorrendo com as formas populares de reivindicações. “Mesmo quando bem-intencionados, os autores destes cursos não percebem que a população a ser formada já se formou a si própria” (DOMBROWSKI; PARMIGIANI, 2009, p. 8).

A questão que se propõe é - O que será que os conselheiros acham sobre as capacitações? Quando perguntado para os conselheiros que opinião tinham sobre a capacitação para conselheiro, verbalizaram de forma unânime, que consideravam a capacitação muito importante para aprender a desenvolver as atividades de conselheiro.

Nesse sentido, existe um padrão para ser conselheiro: obter conhecimento técnico. Fica, por fim, evidente o motivo da oferta das capacitações: preparar os conselheiros para os trabalhos do CMAS. “... a participação dos setores populares não pode ser submetida pela manipulação de conhecimento estranhos ao universo, elevados a condição de fonte de autoridade no interior de instâncias políticas” (DOMBROWSKI, 2011, p. 182).

Nesse viés, o caminho não está em ensinar os conselheiros sobre atividades que deve desempenhar, mas a instituição é que deve estar preparada para receber suas reivindicações e atender suas necessidades. Não se pode desconsiderar a importância do conhecimento técnico e científico acessível a todos, mas também não se pode esquecer que o conselho é um espaço de exercício político.

4.6 Processo para Escolha dos Conselheiros

O artigo 204, parágrafo II da Constituição Federal, expõe que a participação da população deverá ser por meio de organizações representativas, através da representação da sociedade civil organizada, como por exemplo, as organizações e entidades de assistência social, organizações e representantes de trabalhadores como sindicatos, conselho regional da profissão e organizações que representam usuários como associações de bairros. No sentido de identificar o processo de escolha utilizado no CMAS de Toledo, os conselheiros entrevistados foram indagados sobre o processo de escolha.

No segmento de representação de entidade, foi possível perceber que a própria instituição indicou o representante. O representante escolhido encaminhou os documentos necessários exigidos pela Secretaria Executiva dos Conselhos e compareceu no dia da reunião para tomar posse.

na verdade a gente faz a indicação dentro da instituição. Dentro da nossa instituição geralmente as pessoas são escolhidas aqui dentro da instituição. Nós mesmos é que escolhemos né. Nós que definimos quem vai participar da instituição. Tem um critério de inscrição dentro do conselho que a gente tem que mandar a representatividade, daí eles vão fazer análise da documentação ver se aquele titular e suplente pode estar assumindo pra depois estarem assumindo a vaga. Daí a gente teve uma reunião de eleição onde foi apresentando todos os candidatos titulares e suplentes. Daí teve a votação né, onde foi empossado os novos conselheiros [...] já tinha a indicação por segmentos. [...] aqui na cidade de Toledo então cada um assumiu uma cadeira [...] (Representante de Entidades 1).

Aqui dentro da entidade já é de praxis né, a assistente social ser a titular dos conselhos tanto do conselho da criança e do adolescente quanto da assistência social [...] na verdade a eleição é para o segmento[...]cada um já tinha sua vaga garantida (Representante de Entidades 2).

Segundo o exposto, os respondentes identificaram que as entidades já tinham suas cadeiras garantidas. Os entrevistados representantes de Entidade 1 e Representante de Entidade 2, colocaram que a eleição ocorreu na reunião do CMAS.

É importante destacar que a Resolução nº 20 de 13 de agosto de 2015, estabeleceu os critérios do processo de eleição dos conselheiros da sociedade civil no CMAS de Toledo, na gestão 2015 -2017.

O Art 6º se refere ao segmento de Entidades executoras de serviço socioassistenciais, a qual possui 9 (nove) vagas, sendo distribuídas 5 (cinco) vagas para entidades que ofereçam serviços de proteção social básica e 4 (quatro) vagas para entidades que prestam serviços em Proteção Social Especial. Organiza-se, desse modo, para que cada entidade tenha sua vaga garantida, sendo que a eleição seria para definir os titulares e os suplentes das vagas. A Resolução garantiu que cada Entidade tivesse direito a indicar dois representantes para compor o CMAS e que todas as entidades, que possuíam inscrição no CMAS tinham o direito de indicar dois representantes para votar no foro.

Lima (2013), considera que as entidades deveriam ser escolhidas pelos representados, justo porque possuem aproximação com o segmento representado. Entretanto, nesse processo de votação, cada Entidade pode definir quem participará do processo de escolha. Para Lüchmann (2008), as entidades são escolhidas para comporem o conselho pela qualificação e competência, não pela relação com a sociedade. Sobre o processo de votação, a referida resolução apresenta que os usuários deveriam reunir-se em foro próprio para a eleição dos representantes, para assim, comporem as vagas de titulares e suplentes no CMAS. O CRAS e a rede socioassistencial do território deveriam realizar a mobilização, procedendo com indicação dos mais votados de cada território.

O art. 4, da Resolução, apresenta que o segmento de usuários possuía três vagas na composição do CMAS, os quais eram referenciados em um dos 5 (cinco) Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Ademais, deveriam ser cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais. A prioridade quanto às ocupações das vagas seria para os beneficiários do Programa Bolsa Família e para os Benefícios de Prestação Continuada – BPC.

Referente ao processo de escolha de representação do usuário, uma das conselheiras escolhida participava do grupo do idoso, da Secretaria de Assistência Social do Município, localizado no Jardim Coopagro. Ela relata que foi convidada pelas funcionárias e coordenadora para ser conselheira e que teve um processo de eleição entre ela e outra usuária. Segue o relato:

eu fui eleita escolhida por voto, foi unânime é pelo grupo de idoso né e quem me indicou foi as funcionárias, coordenadora [...] daí a chefe geral veio pra fazer a votação acho que Marisa ela que veio fazer a

votação, a outra levou dois votos e o resto foi tudo para mim [...] daí a gente foi convocada para ir toda quarta feira do mês para uma reunião (Representante dos Usuários 1).

Em se tratando de uma representação de usuários, compreende-se que não deveria ocorrer a indicação pelo poder executivo municipal. Para o segmento dos trabalhadores da área, a Resolução garantia duas vagas na composição do CMAS e o critério era que os candidatos estivessem atuando na Política de Assistência Social do município de Toledo, além da de apresentar uma declaração da chefia imediata. Ademais, a resolução apontava que as organizações de trabalhadores do SUAS poderiam se reunir previamente ao foro de eleição com a finalidade de discutir e organizar o processo de eleição para ocuparem as vagas no CMAS, na gestão 2015/2017.

A conselheira entrevistada explica como foi o processo de eleição:

Então é proposto para o setor, para a categoria de assistentes sociais ou quem trabalha. Algumas pessoas propõem e daí tem o titular e o suplente né [...] esse é divulgado né, olha vai ter o representante do sindicato a gente se propõe, depois o sindicato comunica o conselho (Representante dos Trabalhadores da área 1).

A representante dos Trabalhadores da área 1, explica que os servidores que tinham interesse se manifestaram e, posteriormente, o Sindicato dos Servidores Municipais comunicou ao SMAS os nomes dos representantes. Não aparece em sua fala qualquer menção à ocorrência do foro para as votações, apenas apresenta que houve a manifestação dos interessados e, posteriormente, o Sindicato comunicou ao SMAS.

Portanto, pode-se identificar que a Resolução 20, de 13 de agosto de 2015, buscou trazer critérios para o processo de eleição do CMAS referente à gestão 2015/2017. Os critérios foram diferentes, uma vez que para as Entidades, as quantidades de vagas ofertadas foram correspondentes ao número de Entidades cadastradas no CMAS. Dessa maneira, cada Entidade poderia indicar dois representantes para representar no CMAS e escolher dois representantes que iriam votar no foro.

Quanto ao que se refere ao processo de escolha dos usuários, os foros foram organizados por territórios tendo como referência as divisões dos territórios dos CRAS; visto que, o município possui 5 (cinco) CRAS. Assim, considerando que

foram abertas três vagas para o segmento de usuário. As vagas seriam garantidas aos candidatos que obtivessem o maior número de voto, além disso, era necessário que se enquadrassem nos seguintes critérios - possuir o Cadastro Único, sendo que, os beneficiários de Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada tinham prioridades.

Entretanto, não foi possível identificar nas falas dos entrevistados Trabalhadores da Área e de Entidades, a existência do processo de eleição por meio dos foros, apenas constatou-se que ocorreu o processo de eleição na fala da usuária. A Resolução apresentou os critérios para composição do CMAS, de acordo com cada segmento, percebeu-se que para as entidades, o processo de votação era apenas para escolher o titular e o suplente. O segmento que mais possuía cadeiras pertencia às Entidades, desse modo, não havia necessidade de disputa entre elas. Pode-se dizer que o processo de escolhas das entidades não foi por meio do voto, mas apenas para escolher o nível de representação, ou seja, titular ou suplente. Para alguns autores, quando o processo de escolha não acontece por meio do voto, não há autorização. Lavallo e Vera (2011), afirmam que os representantes assumem a função de representar por afinidade, de modo virtual, a representação é presumidamente incentivada pela afinidade. Assim, quando ocorre o interesse em representar algo que motiva, ela se dispõe em representar por afinidade. Porém, o interesse parte da pessoa que se dispõe. Nesse âmbito, resta saber se o interesse é da própria pessoa ou da instituição.

4.7 Repasses das Informações aos Representados

Manter o representado informado é um mecanismo de prestação de contas do mandato de conselheiro. Afinal, os conselheiros assumem a responsabilidade política de implicar na gestão da Política de Assistência Social. Para tanto, foi perguntado na entrevista de que forma eram repassadas as informações aos representados. Foi possível perceber que essa pergunta causou certo espanto. Acredita-se que os conselheiros não tinham ciência de que estavam exercendo um papel político e que, assim como na política eleitoral, a população necessita ser informada das ações realizadas no mandato. Observa-se, nesse contexto, que os conselheiros esperavam que fossem cobrados pelos representados:

Na verdade era falado né. Na verdade, como eu era representante do setor e o grupo quase que estava lá conosco, se havia alguma outra situação de alguém perguntar eu repassava verbalmente (Representante dos Trabalhadores da Área 1).

Bem sincera, não é repassado. Nunca ninguém procurou, nem o sindicato que é órgão que a gente representa. Então nunca vieram atrás de saber o que acontece, o que é tratado. Nunca trouxeram demanda para o conselho enquanto trabalhador (Representante dos Trabalhadores da Área 2).

Nesse sentido, não há uma relação estabelecida entre representante e representado. Do mesmo modo, não há um mecanismo estabelecido, logo, fica evidente que as informações são repassadas quando alguém pergunta. Também foi realizada entrevista com representados, em que se buscou entrevistar representados que tinham algum vínculo com conselheiros. Duas representadas aceitaram participar da entrevista, sendo uma usuária da Política de Assistência Social, residente no bairro São Francisco, da cidade de Toledo e, a outra servidora do Município, que trabalha no Centro de Referência Especializado de Assistência Social de Toledo.

Todavia, na entrevista realizada com os representados, fica evidente que não existe uma conexão entre representante e representados. Conforme os relatos expostos a seguir:

Nunca perguntei nada para ele. Ele fala que participa desses negócios (Usuária Política de Assistência Social, Representada 1). O conselheiro representante dos trabalhadores eu não, realmente não sei quem ele é, contudo, eu sei das informações por essa pessoa que está no conselho e faz parte do nosso local de trabalho. Às vezes pode até ser uma pessoa do meu convívio, mas eu não sei quem é... Na verdade, assim, essa pessoa que me representa nesse espaço, contudo, a minha responsabilidade enquanto representada, de buscar a pessoa e a pessoa de buscar os representados (Trabalhadora da Política de Assistência Social, Representada 2).

Portanto, o representante deve ter conexão com o grupo, não deve se distanciar e agir sozinho, o representante deve ouvir e prestar informações, justo porque ele está representando. A propósito, se não houver uma relação entre os representados, como é possível representar os interesses do segmento e não os interesses particulares?

Portanto, identifica-se a ausência de um mecanismo de legitimidade. Para Young (2006), na representação eleitoral, o representante tem a obrigação de informar como foi o mandato autorizado, contudo, a prestação de contas costuma ser mais fraca do que o momento da autorização e, por vezes, a prestação acontece no momento da reeleição. Para a autora, é necessário que os eleitores exijam que as prestações de contas sejam realizadas constantemente e não somente na reeleição.

Portanto, considerando que o conselheiro está exercendo um mandato político, a prestação de contas deveria ser utilizada para informar os segmentos representados sobre o andamento da Política de Assistência Social no município.

4.8 Avaliações dos Conselheiros: Mandato, Experiência Política e o que Necessita Melhorar no CMAS de Toledo

Os conselheiros possuem mandato de dois anos. Durante esse período, estão representando e falando em nome do segmento a que pertencem. Afinal representar, nas palavras de Pitkin (2006, p. 17), “pode significar torná-los literalmente presentes, trazê-los à presença de alguém”

Foi perguntado para os conselheiros como eles avaliavam o mandato. Uma das conselheiras apontou que a dificuldade em seu mandato estava relacionada às exigências do Governo Federal e do Conselho Nacional. Desse modo, demonstrando que o poder local está limitado quanto a tomar decisões e em discutir política de assistência social no âmbito municipal:

Acho que foi bom né, eu trabalhei bastante. E questão do próprio crescimento, enquanto trabalho né. Tudo que você conhece. Você vê outras realidades, toda parte burocrática de documentação, a gente tá na ponta executando, mas a gente sabe que vem lá de cima né, e aí a gente entende algumas demandas não acontece, mas não acontece não porque a gente não quer, porque vem de cima né. Então lá de cima já vem difícil né, até chegar na ponta então enfraqueceu totalmente né.

Já vem lá do conselho nacional do próprio governo que já diz que é assim ou assado. Bem difícil (Representante dos Trabalhadores da Área 2).

Portanto, a sociedade civil é chamada a participar da gestão municipal, entretanto, há limitações e, por exemplo, burocracia em gerir a Política de

Assistência Social. A conselheira tem compreensão que existem demandas que necessitam ser realizadas, porém, identifica entraves.

Na avaliação do conselheiro representante de usuário 2, ele acredita que poderia ter contribuído mais se a representação de usuários no conselho fosse fortalecida. Considera que é difícil chamar a população para participar, mas que deveria ter uma ação neste sentido.

Eu não fiz mais, sou um só né, sou uma andorinha só. Há muita falta de usuário para participar, ia sozinho. Tinha que ter mais usuário né. Agora você fazer uma chamativa para trazer esse povo, fica difícil né, devia ter né. A dificuldade é essa de chamar o povo para participar o Brasileiro é muito devagar (Representante dos Usuários 2).

Nesse aspecto, observou-se na declaração do conselheiro, que no segmento de representação de usuário, somente ele comparecia às reuniões. Analisando as atas, perceberam-se os absenteísmos dos representantes de usuários às reuniões.

Assim:

O absenteísmo pode e deve ser pensado como uma reação a esse processo de submissão. A população simplesmente não assume como coisa sua os problemas e questões colocados para discussão nas reuniões dos conselhos. E não assume porque de fato aquele espaço não é o seu espaço e as questões que são colocadas para discussão, não são as suas questões e sim das elites técnicas e dirigentes (DOMBROWSKI; PARMIGIANI, 2009, p. 9).

É necessário pensar quais são os motivos que implicam na não participação dos usuários no CMAS. Nas avaliações das conselheiras representantes de entidades, consideraram o primeiro mandato aprendido.

Eu acho que foi aprendido, o primeiro mandato foi mais aprendido né, foi aonde eu acompanhava, dava meu parecer, mas nada parecer muito né... agora vou me expressar colocar minha opinião (Representante de Entidades 2).

Eu acho que foi bom, mas assim, o primeiro mandato ele serve para você ter conhecimento, para depois você se apropriar mais de como funciona esta questão de ser conselheiro, qual é sua real função dentro dos conselhos (Representante de Entidades 1).

É importante perceber que a própria participação possibilitou o conhecimento. Pateman (1992), afirma que é no nível local que o indivíduo aprende a democracia,

bem porque ao praticar o exercício do governo local, terá condições de exercer o governo em âmbito maior, alimentando a ideia de que a participação é educativa.

Contudo, há que se considerar, na compreensão da conselheira depois de exercer esses dois anos de mandato, “Agora vou me expressar colocar minha opinião” (Representante de Entidades 2). Quando perguntado à conselheira o que achou da experiência política de representar, fica evidenciado o benefício pessoal:

Muito importante porque no meu caso, na graduação a gente ouvia falar e ter oportunidade de tá participando deste segmento político. Crescimento né, não só como pessoal, currículo (Representante de Entidades 2).

A conselheira destacou que essa experiência política contribuiu para o seu crescimento tanto pessoal, como também profissional. Nessa direção, o relato da conselheira Representantes dos Trabalhadores da Área 2, também se remete à experiência política em benefício pessoal, reforçou, ainda que, está no conselho para representar. Ademais, identificou que a dificuldade de representação é histórica.

Eu acho isso é falho, mas é histórico, a gente representa, mas acaba não representando né. Pra mim enquanto pessoa né. Foi superinteressante, muito aprendizado, muito conhecimento troca de experiência as capacitações fora né, a gente vê que às vezes não tá tão ruim aqui que tem lugar que sempre pior né (Representante dos Trabalhadores da Área 2).

Na direção de representar o segmento e não os interesses pessoais, a conselheira apontou sobre sua experiência acerca da representação política:

eu acho que ela é muito importante, porque a gente ali, a gente está representando o segmento por exemplo nosso que é da área da surdez que são poucas pessoas que tem conhecimento. Estar mostrando para demais pessoas, lutando por aquele segmento demonstrando a sua real importância (Representante de Entidades 1).

A representante de Entidade 1, considerou que está representando um segmento específico da surdez, assim, colocou que sua representação irá contribuir para dar visibilidade ao segmento. Para o Representante dos Usuários 1, considera que a experiência de representação política foi boa, mas enalteceu novamente a

dificuldade dos usuários em participar.

Foi boa né. Eu tinha vontade de despertar as pessoas para fazer parte, as pessoas ficam meio área é muitos assuntos né, assuntos simples. São assuntos simples. Por exemplo, assim esse negócio de cartão do Bolsa Família, porque a pessoa vem aqui atrás de mim perguntar, porque ela não vai na reunião do CRAS. Todo mês tem uma reunião para as famílias do CRAS e é aberto para qualquer um não é aberto só para mim que sou membro do conselho é aberto para todos os usuários do bairro, para as famílias (Representante dos Usuários 2).

A representante dos Usuários 1, avaliou que seu mandato não foi bom, pois não compreendia o que estava sendo discutido na reunião. Talvez isso justifica a ausência dos usuários nas reuniões do CMAS “não foi muito legal, eu não entendia nada né. (Representante dos Usuários) “ Há que se questionar quais os motivos da baixa participação do protagonismo das organizações e representações de usuários da política de assistência social.”

Quando perguntado aos conselheiros o que consideravam que necessitava melhorar no CMAS de Toledo, uma conselheira apontou:

Olha, na minha opinião, eu acho que é um trabalho bem organizado, acho que não tem necessidade de fazer uma organização de trabalho porque ele já vem todo né, organizado a tempo é modelo, tem planejamento é até um modelo né, para algumas cidades, Toledo já mantém esse trabalho. Eu acredito que o trabalho que eles organizam é muito bom (Representante de Entidades 1).

A fala da conselheira demonstrou harmonia entre os representantes governamentais, não demonstrando-o como um espaço de exercício político e de interesses contraditórios, de embate e de luta. Esse relato expôs que o conselho é regido pelos representantes governamentais.

Na entrevista realizada com a trabalhadora da área 2, demonstrou em sua fala um questionamento sobre a participação da sociedade civil:

Para participar de qualquer conselho a sociedade civil tem que estar organizada. Contudo, geralmente é o Estado gerando o próprio Estado. Que sociedade civil é essa? (Trabalhadora da Política de Assistência Social, Representada 2).

Ademais, o Representante dos Usuários 2, informa que: “Eu acho que não tá bom né, a grande camada é governamental né” (Representante dos Usuários 2).

Dessa maneira, percebeu-se que a paridade é garantida, contudo, essa garantia não significa a efetiva participação e envolvimento da sociedade civil nas discussões do CMAS. Novamente o assunto da não participação dos usuários apareceu na fala da conselheira Representante dos Trabalhadores da Área 2, considerando que necessita melhorar no CMAS de Toledo:

[...] usuários que hoje, a participação é pouquíssima eles têm cadeira de representação mas não participam, não vão nas reuniões quando vão muitas vezes é uma linguagem muito técnica de quem ta apresentando não tem compreensão as vezes ate a gente fica meio perdido né, com os termos que é passado tem a gente também tem dificuldade a parte de recurso que é apresentado então tem uma certa dificuldade de compreensão né, os usuários participam pouquíssimo. É porque vão uma ou duas vê que não ta entendendo o que está sendo falado então vou lá fazer o que né? (Representante dos Trabalhadores da Área 2).

A conselheira salientou que os usuários possuem cadeiras, mas não participam, compreendendo que a dificuldade da não participação está relacionada aos termos técnicos utilizados nas reuniões. Segundo Dombrowski e Parmigiani (2009), através do conhecimento técnico, a classe subalterna é posta em situação de inferioridade no interior dos Conselhos, bem porque ocorre uma separação entre aqueles que possuem o saber e aqueles que devem permanecer calados.

Outras questões foram abordadas pela conselheira:

Essa parte de montar os quartetos das comissões eu acho que funcionou muito bem agilizou o trabalho né, mas eu acho que a gente precisa melhorar ainda a forma dos trabalhadores participarem do conselho do interesse de compreender porque a gente ta ali, do próprio sindicato ne de estar a par do que acontece né já que a gente esta ali por ele buscar também né. Porque hoje o conselho trabalha com a demanda que vem né, não tem a demanda espontânea ne, da gente trazer olha a gente precisa discutir isso. é tudo que vem a gente precisa resolver isso resolver aquilo, apresentar relatório... e a gente sabe que a gente pode ser questionado a qualquer momento. (Representante dos Trabalhadores da Área 2).

Diante do relato, chama a atenção na fala da conselheira quando ela colocou que o conselho trabalha com a “demandas que vêm”, afirmando que não tem demanda espontânea. A conselheira Representante de Entidade identifica que o que necessitava melhorar seria a participação de todos nas comissões para desenvolver o trabalho.

Eu acho que a capacitação é muito importante e a organização das comissões. Igual eu falei dentro do CMAS tem as comissões de trabalho, por vezes assim a deixa de fazer algum atendimento pra ta nas reuniões só que assim não são todos, são sempre os mesmos que estão. Nessas reuniões de comissão na verdade todos tem participação orçamento, técnica, registro. [...] então assim, além da reunião uma vez no mês no mínimo a gente se reuni. Nos nós reunimos geralmente vai dois, então falta né, faz essa falta, tem que fazer relatório, tem que apresentar no dia da reunião para todos os conselheiros. A gente tem grupo, qual é o horário melhor para todos? A gente sabe que vai ter gente lá então porque eu vou? Mesmo marcando todo mundo. Então parece que é uma preocupação sabe (Representante de Entidade 2).

Nesse sentido, foi possível compreender que as comissões possuem muitos trabalhos e que necessitam ser distribuídos entre os conselheiros para não sobrecarregá-los, afinal, os conselheiros realizam um trabalho voluntário e, desse modo, não obtêm nenhuma ajuda de custo. Assim, a não participação dos conselheiros nas comissões foi apontada como algo que necessita melhorar.

Na avaliação do Representante do Usuário 2, o trabalho do Conselho está bom, apontou que não há interferência política partidária nas decisões:

Eu tô no conselho gosto do conselho da assistência porque lá graças a Deus, quando eu participei a 8 anos atrás também é conselho que não tem relação a partido nenhum, a vantagem do conselho vejo to lá dentro sempre não há manifestação de partido área da sociedade. No Conselho não fala nada de partido A partido B, eu sou de fulano eu só ligado não. Não precisa de muita melhoria ... O que acontece no Conselho da Assistência Social em cidades geralmente ela é manipulada pelo partido do prefeito, tem conhecimento, a gente pesquisa estuda, vai analisando a gente é muito curioso... Aqui em Toledo do tempo que eu to aqui em Toledo passou dos 15 anos né, e 12 anos que a gente tá perto desse povo tudo, de político né que a gente vê nosso conselho atuante, bem independente. Não é preso né, fora aí alguns conselhos é preso né (Representante de Usuário 2).

Em suma, os representantes da sociedade civil identificaram que os representantes governamentais realizam um trabalho bem organizado e eficiente. Apontaram a não participação dos usuários como um dos principais problemas no interior do CMAS, reforçando que a paridade é garantida, contudo, o absentéismo prevalece. Também foi levantada a não participação dos conselheiros nas comissões, visto que, demanda muito trabalho. Outra questão trazida foi a relação do exercício político como crescimento pessoal e de aprendizado. Outrossim, foi

apontado que não há interferência política, demonstrando que o conselho é autônomo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo intencionou analisar a representação da sociedade civil no CMAS de Toledo, referente ao mandato 2015 a 2017. Para tanto, as entrevistas realizadas demonstraram que os conselheiros representantes de entidades assumem a função e a aprendem na prática, ou seja, conforme participam das reuniões. Nesse sentido, infere-se que a participação é educativa.

A propósito, o conselho possui três Comissões de Trabalhos - Técnica, Orçamento e Fiscalização, cujas exigem que os conselheiros se reúnam para resolver os processos que dizem respeito a cada comissão. Entretanto, diante da sobrecarga de trabalho, foi proposta a divisão de grupos com quatro integrantes, denominado pelos conselheiros de quarteto. Ademais, identificou-se que as Comissões não são paritárias, pois cada conselheiro escolhe a Comissão que quer participar. Nesse sentido, não se garante a paridade nas Comissões.

Não obstante, as principais queixas apresentadas pelos conselheiros foram as ausências nos quartetos. Portanto, os conselheiros concentram esforços em trabalhos burocráticos das Comissões e deixam de discutir assuntos de interesse da população.

Os trabalhos das comissões estão pautados nas exigências do CNAS no que tange à inscrição no CMAS, referente à rede de serviço socioassistencial do município. Portanto, serviços governamentais e entidades que prestam serviços da Política de Assistência Social necessitam obter inscrição no CMAS para estarem aptos a receberem recursos e a executarem os serviços, de acordo com a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 - Tipificação Nacional de Serviços Socioassistencial.

Outra questão identificada na pesquisa, refere-se que as entidades que solicitam inscrição no CMAS, também possuem representação no conselho. Logo, representam a sociedade civil e realizam parceria com o Estado. Sendo assim, não se tem claro qual projeto estas instituições estão fortalecendo.

A Constituição Federal de 1988, possibilitou a participação da sociedade civil na gestão municipal. A descentralização participativa, garantiu autonomia à gestão municipal e a participação da sociedade civil na decisão do uso do recurso. Porém, a descentralização aconteceu sem que os municípios tivessem autonomia orçamentária. Dessa forma, o município de Toledo recorre ao governo Federal, aderindo a serviços, programas e projetos para a Política de Assistência Social de

Toledo. Os recursos oriundos do governo Federal vêm acompanhados de exigências e regras de como utilizar o dinheiro e nem sempre o município possui autonomia para utilizar o recurso da maneira que gostaria. A partir disso, são elaboradas as pautas do CMAS, de acordo com as exigências dos governos Municipal e Estadual, mas principalmente, do governo Federal. Portanto, as pautas são elaboradas pela Secretaria de Assistência Social, conforme a necessidade dos representantes governamentais e não mediante à necessidade da sociedade civil. Os conselheiros representantes da sociedade civil entrevistados apontaram que não levaram demandas para serem discutidas no CMAS. Assim, os interesses antagônicos não são apresentados.

Observa-se, nesse contexto, que a Resolução de 13 de agosto de 2015, organizou o processo de escolha dos representantes do CMAS referente ao mandato 2015/2017. A Resolução definiu que todos os segmentos representativos deveriam se reunir em foros para realizar o processo de escolha. Entretanto, no segmento de Entidade foram abertas nove vagas, correspondentes ao número de entidades que prestam serviço socioassistencial ao município. Desse modo, a eleição seria necessária apenas para definir os representantes titulares e os suplentes.

Ademais, considerando que o CMAS possui uma Comissão para Acompanhamento e Monitoramento das deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social, foi analisado o acompanhamento das propostas da XI Conferência de Assistência Social de Toledo, que aconteceu em 2015. Pode-se identificar que o acompanhamento aconteceu mediante ofícios que foram encaminhados às Secretarias responsáveis. Logo, não foi possível perceber outra forma de acompanhamento e monitoramento por parte da Comissão referente às demais Secretarias. Quanto à Secretaria de Assistência Social, alguns assuntos foram incluídos em pauta e apresentados no CMAS, os quais possibilitaram que a Comissão tivesse outras formas de acompanhamento além do ofício.

Nesse contexto também foi possível compreender o absenteísmo dos usuários nas reuniões do conselho. A principal questão identificada nesta pesquisa que contribui para que o usuário não participasse das reuniões, foi o conhecimento técnico, uma vez que o usuário não consegue compreender o que está sendo apresentado diante dos termos utilizados. Além de, colocar o usuário numa condição de subalternidade perante aquele que detém o conhecimento.

Entretanto, capacitações são ofertadas aos conselheiros no sentido de ensinar os trabalhos que irão desenvolver durante o mandato. Dessa forma, poderá perder o sentido de exercício político do Conselho.

Assim, conclui-se que os representantes dos conselhos necessitam avaliar qual a principal função do CMAS, ou seja, como ele surgiu, por que e para que surgiu. Dessa forma, poderão ser reavaliadas algumas práticas, como por exemplo, a elaboração conjunta das pautas e a organização das Comissões que garantam a paridade, bem porque acredita-se que a partir disso, poderão acontecer debates entre Sociedade Civil e Estado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Resende. Representação como processo: a relação Estado/Sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 50, p.175- 199. Jun. 2014.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo, 2006.

BORBA, Julian; LUCHMANN, Ligia, H. H. A representação política nos Conselhos

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 2, p. 229-246, jul.-dez., 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 8 de outubro de 1988. 27 ed. Brasília, 1988.

_____. **Lei nº 8.742 de 7 de Dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência social – LOAS**.

_____. Norma Operacional Básica – NOB – SUAS 2012, Resolução CNAS nº 33 de 12 de Dezembro de 2016.

BRAVO, Maria Inês. **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2003.

CESCONETO, Eugênia Aparecida. **Conselho Municipal de Assistência Social de Toledo**: possibilidades e limites do exercício democrático. 1998. 110 f. Monografia (Especialização em História Social) – Departamento de História, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Marechal Cândido Rondon, Marechal Cândido Rondon, 1998.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, Eveline. Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, n.15, jan-abr. 2005. p. 45-64.

DIAGNOSTICO socioterritorial da Política de Assistência Social do Município de Toledo. Toledo, 2015. Disponível em: <http://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/diagnostico_territorial_-_servicos_socioassistenciais_0.pdf> Acesso em: 20 Dez. 2018.

DOMBROWSKI, Osmir. Poder local, hegemonia e disputa: os Conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista Sociologia Política** v. 16, n. 30, p. 269-281, jun. 2008.

DOMBROWSKI, Osmir; PARMIGIANI, Jaqueline. Não quero saber dos seus conselhos: considerações sobre a nossa democracia participativa. **4º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais**. Cascavel, set. 2009.

DALFOVO, Michel Samir. LANA, Rogério Adilson. SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativo e qualitativos um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**. Blumenau, v2, nº 4 p.1-13; SemII 2008.

DOMBROWSKI, Osmir. Entre o Poder Local e a Elite Central: um ensaio sobre a Participação Política no Brasil. **Cuaderno Urbano Espacio, Cultura, Sociedad.**, v. 11, n. 11, Resistência, p. 177-190, outubro 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

LAVALLE, Andián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. IPEA, v. 7, 2011.

LAVALLE, Andián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Eleições e representação. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

LAVALLE, Andián Gurza; CASTELLO, Graziela. Sociedade, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 67-86, 2008.

LAVALLE, Andián Gurza; VERA, Ernesto Isunsa. A Trama da Crítica Democrática: a participação à representação e a accountability. **Revista Lua Nova**, n. 84, p. 95-139, 2011.

LIMA, Paula, P.F. Dilemas e Implicações sobre a representação política em espaços participativos. **Revista Política e Sociedade**. Florianópolis, v.12, n 24, p. 177- 199 maio/ago 2013.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e Representação nos Conselhos e no Orçamento Participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52. p. 87-97, jan./abr. 2008.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Revista Lua Nova**, n. 70, p. 139-170, 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Associações, participação e representação: combinações e Tensões. **Revista Lua Nova**, n. 84, p. 141-174, 2011.

HEIN, Carla Taise. **Implementação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Toledo** –Pr. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social). Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual do Oeste do Paraná –Campus –Toledo, 2008

MIGUEL, Luis Felipe. Representação Democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Cortez, 1992.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-48. 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TOLEDO. Conselho Municipal de Assistência Social, Toledo. **Ata da reunião realizada no dia 03 fev. 2016**. Linha 154, p. 5.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TOLEDO. Conselho Municipal de Assistência Social, Toledo. **Ata da reunião realizada no dia 10 mar. 2016**. Linha 25, p. 1.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TOLEDO. Conselho Municipal de Assistência Social, Toledo. **Ata da reunião realizada no dia 04 maio 2016**. Linha 204, p. 6.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TOLEDO. Conselho Municipal de Assistência Social, Toledo. **Ata da reunião realizada no dia 07 jun. 2016**. Linha 160, p. 5.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TOLEDO. Conselho Municipal de Assistência Social, Toledo. **Ata da reunião realizada no dia 07 jun. 2016**. Linha 166, p. 5.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselho de Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1998.

RELATÓRIO final da XI Conferência Municipal de Assistência Social. Toledo, 2015. Disponível em: <http://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/relatorio_final_da_xi_conferencia_de_assistencia_social_-_sem_anexos.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

SILVA, Ilse Gomes Silva. **Democracia e participação na reforma do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

URBINATI, Nadia. O que torna a Representação Democrática. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-227, 2006.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, identidade e minorias. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

