

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

EDNA MOREIRA SANTOS GOTtert

O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CARAPICUIBA-SP SOB A
ÓTICA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PERÍODO DE 2009 A 2020 – UMA
PERSPECTIVA POSSÍVEL?

SÃO PAULO

2022

Edna Moreira Santos Gottert

O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL DE CARAPICUIBA-SP SOB A ÓTICA DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PERÍODO DE
2009 A 2020 – Uma perspectiva possível?

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado,
Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-
Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu
Abramo, como parte dos requisitos necessários à
obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y
Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Otávio Dias de Souza Ferreira

São Paulo

2022

Ficha Catalográfica

GOTTERT, Edna Moreira Santos

O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CARAPICUIBA-SP SOB A ÓTICA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PERÍODO DE 2009 A 2020 – UMA PERSPECTIVA POSSÍVEL? Edna Moreira Santos Gottert. São Paulo: FLACSO/FPA, 2022.

Quantidade de folhas f.:132.il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2022.

Edna Moreira Santos Gottert

O CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE
CARAPICUIBA-SP SOB A ÓTICA DA
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO
PERÍODO DE 2009 A 2020 – UMA
PERSPECTIVA POSSÍVEL?

Dissertação apresentada ao curso Maestría
Estado, Gobierno y Políticas Públicas,
Faculdade Latino-Americana de Ciências
Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte
dos requisitos necessários à obtenção do título
de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas
Públicas.

Aprovada em 08 de março de 2022.

Prof. Dr. Otávio Dias de Souza Ferreira
FLACSO Brasil/FPA

Profa. Dra. Márcia Pereira Cunha
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Me. Wagner Carneiro de Santana
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

Profa. Dra. Marineide de Oliveira Gomes (suplente)
Universidade Católica de Santos/UNISANTOS

Dedico este trabalho à minha família, em especial à minha mãe Floripes e a minha filha Sarah, por tudo que vivemos e pelo amor incondicional e eterno que sempre compartilhamos.

Às pessoas que morrem todos os dias razão de viverem em condições de miséria no Brasil, especialmente crianças, e expõem a nossa incompetência enquanto humanidade,

À todos e todas que sonham e lutam por uma sociedade mais digna, humana e justa para todos e todas.

Ao Josué¹ (in memoriam) e às milhares de vítimas de COVID-19 mortas frente ao abandono, à insensatez e a desumanidade do Governo Federal brasileiro.

¹Assistente Social de carreira, uma das milhares vítimas da COVID-19 no Brasil. Foi conselheiro por dois mandatos e inicialmente, fez parte da pesquisa, mas, seus dados não foram contabilizados em razão da não finalização da entrevista.

*“A democracia está perdendo seus adeptos. No
nosso país, tudo está enfraquecendo. O dinheiro
é fraco. A democracia é fraca e os políticos,
fraquíssimos. E tudo qu está fraco morre um dia.*

Carolina Maria de Jesus (Quarto de despejo, 1960, p.39)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, a espiritualidade e a todo universo por me permitir estar aqui nesse planeta e poder passar por tantas experiências fundamentais para o meu crescimento pessoal, profissional, humano e espiritual.

À minha mãe Floripes, meu exemplo de mulher, de guerreira e de luta.

Aos meus quatro irmãos: Valdenito, Antonio Carlos, Evaristo e José.

Às minhas cunhadas e sobrinhos, em especial ao Rodrigo e ao Matheus, pelas ideias, reflexão e partilha.

À minha filha Sarah e meu marido e companheiro pela vida Diogo.

Aos amigos, em especial á Eloiza Mecunhe por tantos momentos e experiências compartilhados e tantas batalhas travadas frente aos intensos e imensos desafios vivenciados nos diversos espaços de participação, incluindo o CMAS, na luta pela democracia e na defesa dos direitos humanos. Pelas viagens por uma pequena parte do mundo e aprendizados.

Às minhas crianças da Tenda de Cristo, filhos/as da minha alma, nascidos/as do meu coração, que passaram na minha vida e se deixaram tocar por minhas mãos e meu coração e que serviram de inspiração e fortalecimento para que eu sempre persistisse na luta pelos direitos humanos de crianças e adolescentes e por um mundo mais digno, mais justo e mais humano.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Otávio Ferreira, pela sabedoria e paciência com que me guiou nesta trajetória.

À Flacso e a Fundação Perseu Abramo por me possibilitar fazer parte deste aprendizado.

Ao corpo docente da Flacso em parceria com a Fundação Perseu Abramo.

À 7ª turma de mestrado da Flacso pelo companheirismo e significantes partilhas.

À Direção e a Secretaria do Curso, pela cooperação.

Aos conselheiros e conselheiras e demais pessoas que se dispuseram, de modo espontâneo, a contribuir com esta pesquisa.

Por fim, a todos e todas os que de algum modo contribuíram para a realização desta pesquisa.

GRATIDÃO.

RESUMO

Este trabalho foi desenvolvido com base em pesquisa realizada sobre o Conselho Municipal de Assistência Social de Carapicuíba-SP/CMAS e compreende o período de 2009 a 2020. Teve como principal objetivo a análise do funcionamento e da atuação do referido conselho, através da realização de pesquisa empírica e utilizando o referencial teórico sobre democracia participativa. Adicionalmente, buscou-se identificar, contextualizar e analisar os principais aspectos inerentes ao processo de deliberação, bem como a sua real incidência nas decisões sobre as políticas públicas de assistência social no município, assim como analisar o uso potencial da teoria da democracia participativa em seu funcionamento.

A pesquisa fez uso de documentos oficiais e de entrevistas com membros do colegiado durante o período estudado, identificando-se problemas em relação a forma como o colegiado exerce seu poder de decisão, analisa e acompanha as ações governamentais, incluindo o controle social, especialmente em relação a prestação de contas, dentre outros importantes fatores.

Ao longo do período, durante três gestões municipais, duas de continuidade e uma de sucessão, perceberam-se mudanças na dinâmica do conselho, referentes ao seu funcionamento e relacionamento dentro da estrutura de poder governamental e em relação ao uso de sua autonomia. Pelo que se pôde observar, o conselho funcionou ao longo do período estudado, em vários aspectos, além das potencialidades expressas nas referências teóricas sobre a participação social.

Para fins de registro, foi contextualizado o momento de sua criação, com breve análise das principais normativas que dispõem sobre o seu funcionamento, especialmente a legislação municipal.

A análise dos resultados demonstra os principais limites impostos ao conselho, os quais necessitam ser enfrentados para que se possa, efetivamente, afirmar que a democracia participativa é a principal base de seu funcionamento e atuação, enquanto principal espaço responsável pelo debate, deliberação e efetivação da política de assistência social.

Palavras-chave: Conselhos. Políticas Públicas. Democracia participativa. Assistência Social. Município de Carapicuíba-SP.

ABSTRACT

The present study was developed based on research over the Conselho Municipal de Assistência Social de Carapicuíba-SP/CMAS (Carapicuíba-SP/CMAS Social Assistance City Council) from 2009 through 2020. Its main objective is to analyze functioning and acting of such Council through empirical research and theory references on participative democracy. On top of that, identification, contextualization, and analysis of the main aspects around deliberation, as well as the real incidence on public policies decision on social assistance in the city and the analysis of the potential usage of the participative democracy theory in its functioning.

The research was based on official document and interviews with members of the collegiate during the study period, identifying problems in relation to how the collegiate wields decision power, analyses and monitors government actions, including social control, especially in relation to accountability, among other important factors.

Throughout the period and three different city management teams (two continuity ones and a succession one), changes were noticed in the dynamic of the Council, referring to the functioning and relation within the government power structures and in relation to the autonomy. It was observed that the Council worked below its theoretical reference potentialities around social participation throughout the study period. For recording purpose, its creation period was contextualized, with brief a brief analysis of its main regulations over its functioning, especially city legislation.

The results of such analysis show the main limits imposed to the Council, which need confrontation to allow confirmation that participative democracy is the main basis of its functioning and acting as the main place in charge of debate, deliberation, and effectiveness of the social assistance policies

Keywords: Council. Public policies. Participative democracy. Social assistance. Municipality of Carapicuíba.

LISTA DE SIGLAS

CADÚNICO	Cadastro Único
CF	Constituição Federal
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
DRADS	Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado
FSM	Fórum Social Mundial
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretarias de Estado de Assistência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
PBF	Programa Bolsa Família
PT	Partido dos Trabalhadores
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSB	Proteção Social Básica
SASC	Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Carapicuíba
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 BASES DEMOCRÁTICAS DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	10
1.1 Algumas concepções de democracia.....	10
1.2 Democracia representativa e participativa.....	17
1.3 Relevância da participação política.....	21
2. CAPÍTULO 2 APORTE INSTITUCIONAL NACIONAL: OS CONSELHOS NO BRASIL DESDE A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	33
2.1 O papel dos Conselhos de Assistência Social na Política de Assistência Social no Brasil.....	36
2.2 O Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS.....	41
2.3 Breve resumo sobre a assistência social no Brasil de 2009 a 2020.....	42
3. CAPÍTULO 3 O FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CARAPICUIBA NO PERÍODO DE 2009 À 2020	54
3.1. O município de Carapicuíba-SP.....	56
3.2. Conselho Municipal de Assistência Social de Carapicuíba - criação, estrutura, objetivos, atribuições e competências.....	58
3.3. A atuação do CMAS de Carapicuíba frente à gestão municipal de 2009 a 2016.....	66
3.4. A atuação do CMAS no período de 2017 à 2020.....	71
3.5. Impressões dos participantes no conselho.....	72
3.6. A experiência no CMAS do município de Carapicuíba no exercício do controle social das políticas públicas e na efetivação da democracia participativa e seus desafios (2009-2020).....	87
3.7. Notas analíticas.....	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS	112
ANEXO I - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA	118

INTRODUÇÃO

A busca por um modelo de sociedade mais justo, igual e democrático não é algo específico da sociedade contemporânea, posto que remonta aos tempos mais remotos da história da humanidade e, de acordo com a maioria dos grandes estudiosos do tema, teve seu ápice no decorrer do século XX, a partir das mudanças trazidas pela nova ordem neoliberal pelo mundo e das lutas e intensos movimentos pelos direitos dos cidadãos.

Como resultado da luta democrática no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, surgiram novos arranjos participativos e democráticos, mobilizando forças, ideias e novas propostas e com o grande desafio de envolver uma diversidade de atores na construção de novas propostas voltadas para a construção de uma proposta de participação democrática e cidadã, voltada para formulação e o controle social das políticas públicas universais e de acesso a todos. No caso específico, a política de assistência social.

No caso em específico, a política de assistência social, então reconhecida como política pública universal, foi, posteriormente recepcionada e expandida pela Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS de 1993 que, dentre outros importantes dispositivos, regulamentou e tornou obrigatória a criação e o funcionamento dos Conselhos de assistência social no país, nas diferentes esferas, como espaços privilegiados para o controle da sociedade civil no que tange às ações do Estado no âmbito das Políticas Públicas de Assistência Social.

Em 2004, com a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS, a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) veio para organizar e operacionalizar as diretrizes e os princípios que já estavam previstos na CF/88 e na LOAS de 1993, direcionando a sua organização e execução dentro do território nacional, a nível municipal, estadual e federal, ampliando a concepção de assistência social como direito a proteção.

Além disso, a PNAS estabeleceu também a descentralização político-administrativa e as ações necessárias para efetivar os princípios de participação social em todo o território nacional.

A partir destes marcos regulatórios, dentre outras importantes normativas, a Assistência Social passa a ser concebida como um direito universal para todos aqueles que dela necessitar e que não possuam os mínimos sociais necessários para manutenção de sua sobrevivência.

Nesse contexto, os Conselhos de assistência social passaram a ter um lugar privilegiado da política de assistência social, enquanto instâncias paritárias de deliberação colegiada do Sistema Único de Assistência Social/SUAS e a descentralização político-administrativa, com o claro objetivo de garantir direitos, possibilitar e estimular a participação social e o controle social da sociedade civil nas ações do Estado como via principal da efetivação das políticas públicas de assistência social.

Além dos Conselhos de Políticas Públicas, no Brasil, foram criados, a partir da Constituição Cidadã, diferentes formas e mecanismos voltados para a promoção da participação e controle social, a exemplo das Conferências, Orçamentos Participativos, Fóruns, Ouvidorias, etc. Neste trabalho, trataremos os Conselhos de Políticas Públicas, especificamente o Conselho Municipal de Assistência Social de Carapicuíba-SP

Muito embora os Conselhos sejam considerados uma das principais vias de participação e controle social no Brasil, alguns autores criticam o movimento de propagação de Conselhos pelo país sem uma atuação efetiva. Outros alertam para a impossibilidade de responsabilização dos Conselhos pela participação, vez que a criação de Conselhos não significa, obrigatoriamente, a consolidação de tais políticas

Os avanços alcançados na de consolidação da política de assistência social como política pública básica de responsabilidade do Estado e o estabelecimento da assistência social como um conjunto de ações e serviços públicos de responsabilidade estatal, ocorreram juntamente com inúmeras importantes mudanças voltadas para a efetivação da democracia no Brasil e teve na participação social uma das principais forças. A participação dos cidadãos nas decisões do estado passou a ser visto como aspecto fundamental do processo democrático, vez que se trata constitui como instrumento fundamental de controle social e de formulação, avaliação e efetivação da política pública.

Nesse interim, os Conselhos de Assistência Social, constituídos por representantes da sociedade civil e do governo passou a ser responsável não apenas por deliberar e exercer o controle social, mas, também e prioritariamente, para estimular e promover a participação popular, como forma de possibilitar aos cidadãos exercer a democracia participativa e o controle social necessário para que as políticas públicas sejam de fato efetivadas e acessível a toda população. Isso nos remete, necessariamente, a uma atuação coerente e baseada nos princípios legais e na autonomia dos Conselhos, enquanto órgãos integrantes do poder público, mas, não submetidos a este.

Diante do entendimento de que, para além dos tramites deliberativos e burocráticos, os Conselhos devem priorizar a qualidade da democracia exercida enquanto resultado de suas ações deliberativas, torna-se crucial que se possa compreender o papel exercido pelo conselho no campo de sua atuação, o lugar que ocupa junto a municipalidade, bem como os diversos fatores que influenciam de modo direto na dinâmica de sua atuação frente à democracia participativa.

Assim, posso afirmar que este trabalho surge como fruto da minha experiência de mais de 15 anos no município de Carapicuíba. Vinda da Bahia ainda muito pequena em meados dos anos 70 juntamente com minha mãe e mais quatro irmãos, fui criada por uma mulher que, desprovida de qualquer apoio, trabalhou a vida toda como doméstica para criar sozinha seus cinco filhos, hoje todos vivos, formados e militantes pela democracia no Brasil. Formada em psicologia em 1998 e em direito em 2014, atuo na gestão de um Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes/SAICA há mais de 22 anos. Atuei também com medidas socioeducativas em meio aberto para adolescentes e jovens da Fundação Casa (2014).

Além disso, tenho efetiva e contínua participação e gestão de conselhos na cidade, dentre os quais, o Conselho Municipal de Assistência Social de Carapicuíba/CMAS que será o objeto deste estudo, além de compor Fóruns (Fórum DCA, Fórum dos Trabalhadores do SUAS, Fórum de entidades sociais), dentre outros. Juntamente com meus irmãos, tive a oportunidade de conhecer o Partido dos Trabalhadores de Carapicuíba-SP e milito na luta por justiça social e direitos humanos a vida inteira e assim pretendo continuar até meus últimos momentos, na expectativa de que o mundo seja, de fato, um lugar melhor, mais justo e mais digno para todos e todas, especialmente os mais vulneráveis.

Meu olhar, além de vir acompanhado de toda a luta da minha família e da minha participação e militância na área dos direitos humanos, especialmente de crianças e adolescentes, vem permeado pelo conhecimento dos diversos dilemas e mazelas sociais que assolam nosso país e também a cidade na qual moro há mais de 40 anos e embasado pelos olhares de outros atores que fizeram parte da criação e dos avanços do CMAS na cidade.

Minhas experiências nestes espaços me motivaram ainda a buscar compreender e contribuir para possíveis avanços na compreensão e na instrumentalização destes colegiados, os quais se constituem como parte fundamental da pesquisa que teve como tema: **“O Conselho Municipal de assistência Social de Carapicuíba-SP/CMAS sob a ótica da democracia participativa – uma perspectiva possível?”**

A participação no conselho municipal de assistência social de Carapicuíba será analisada na perspectiva do controle social como campo de atuação político cidadão, a partir dos referenciais de alta intensidade democrática, com base no controle social como fator fundamental do processo de democratização do Estado e da Sociedade no Brasil a partir da mudança na concepção de direitos e de políticas públicas com bases redistributivas e universalizantes.

O objetivo da pesquisa foi coletar dados e informações dos principais atores envolvidos no conselho que permitissem analisar e refletir sobre o funcionamento e a atuação do CMAS e sobre os principais fatores que interferem diretamente nesse contexto e viabilizam ou não que ele atue na perspectiva da democracia participativa.

A partir da análise dos dados e informações obtidas, da consulta documental, questionários, entrevistas e relatos complementares de sujeitos que fizeram parte da história do conselho, dentre outros, buscou-se traçar um desenho institucional do CMAS, de modo que se possa compreender, além de seu funcionamento, o seu papel e lugar na cidade, bem como o seu poder de incidir sobre as políticas públicas e de modo mais amplo a forma como se dá a participação, em especial da sociedade civil e de que modo é exercida ou não a concepção de democracia participativa e seus resultados.

Considerando que os conselhos se constituíram historicamente, de modo paralelo, a partir da proposta de expansão democrática no Brasil, o primeiro capítulo contextualiza um breve resumo de alguns conceitos de democracia, enfatizando a compreensão da concepção de democracia participativa.

No capítulo dois foram trazidos alguns aportes teóricos institucionais sobre os Conselhos na Constituição Federal de 1988 e outras normativas correlatas, bem como a trajetória dos conselhos na estrutura do Estado e a especificidade do Brasil, com ênfase no Conselho Nacional de Assistência Social e na Política de Assistência Social enquanto política pública e de que modo a participação democrática foi incorporada em sua organização. Este capítulo também traz um recorte do poder deliberativo dos Conselhos, sua natureza deliberativa e sua atuação dentro da estrutura estatal, a partir da compreensão da literatura que dispõe sobre essa instituição em específico e sua evolução no contexto histórico nacional.

O funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Carapicuíba - SP/CMAS, no período de 2009 a 2020 é tema do capítulo três, com algumas informações sobre a cidade, sobre sua criação e sua atuação em recortes temporais que pudessem nos permitir observar seu funcionamento em gestões diferenciada e em períodos

especificados. No mesmo capítulo também são trazidos um resumo da sintetização dos dados obtidos na pesquisa, sob o olhar dos entrevistados, suas concepções e posicionamentos diferenciados frente ao funcionamento do Conselho na cidade.

Especialmente no capítulo três, é possível obter um importante desenho sobre o CMAS de Carapicuíba a partir de sua constituição, atuação e funcionamento, bem como os principais dificuldades, problemas, conflitos e desafios percebidos que impedem ou dificultam que ele possa atingir seus objetivos institucionais e democráticos, com foco nas relações estabelecidas entre governo e sociedade civil, com um esboço sobre sua incidência na efetivação das políticas públicas necessárias e primazia dos direitos socioassistenciais que devem privilegiar os usuários da política de assistência social

Finalmente, no último subcapítulo do cap. 03, busca-se apresentar algumas possíveis respostas para as questões que mobilizaram a realização da pesquisa realizada, especificamente em relação a efetividade do Conselho na perspectiva da democracia participativa.

Por fim, a pesquisa busca contribuir para o aprofundamento de algumas questões fundamentais que possam possibilitar aqueles que se interessarem o conhecimento e o acesso a algumas informações sobre Conselho de Assistência Social de Carapicuíba/CMAS, um pouco de sua origem, seus objetivos institucionais e sua história, permitindo assim um importante registro de parte de sua memória e permitindo que mais ações como esta sejam desenvolvidas

Esta iniciativa se finda com o desejo de que mais ações como esta possam ser realizadas, tanto sobre o CMAS, como sobre outros importantes conselhos da cidade, propiciando o resgate da memória de luta de tantas pessoas, as maiorias anônimas e esquecidas que fizeram parte desta construção.

Além disso, tais iniciativas contribuem para a ampliação e para o aprofundamento dos debates sobre esses instrumentos de extrema relevância para o fortalecimento e construção do processo democrático e para o estímulo a participação, na luta contra as desigualdades, pela efetivação dos direitos sociais e da justiça social e pela efetivação das políticas públicas de assistência social na cidade.

Que seja o início e a abertura para outros registros que venham a colaborar para o interesse e aprofundamento sobre o tema e outros necessários à ampliação da luta por uma sociedade mais igual, mais justa e mais humana.

Este trabalho não tem a pretensão de dispor sobre nenhuma verdade universal, vez que reproduz um simples recorte histórico sobre um importante Conselho de Políticas Públicas

municipal, a partir da concepção de uma pequena amostra de atores, dentro de um amplo espaço e uma realidade histórica muito maior.

Através destes estudos e por mais que os momentos e contextos históricos de alternem, interferindo no processo democrático, influenciados por diversos fatores, dentre outros, pelo jogo político, econômico e ideológico que, por vezes, possam inviabilizar ou impedir o avanço esta construção democrática, a realidade sempre poderá ser alterada, para melhor ou para pior, numa correlação direta de conhecimento, de tempo e espaço, organização e intensificação das lutas.

Por fim, é importante que possamos avançar no estudo destas importantes estruturas participativas, de modo que possamos compreender e estar atentos às conjunturas e especificidades de sua atuação e suas implicações no processo democrático como um todo, como subsídio às novas e possíveis intervenções.

Notas Metodológicas

A escolha do CMAS e do tema se justifica primeiramente pela relevância histórica deste conselho, um dos primeiros conselhos criados na cidade de Carapicuíba-SP, surgido da mobilização e da luta de diversos atores da sociedade civil, lideranças locais, representantes dos movimentos sociais, tendo se tornado um dos mais atuantes frente à luta por políticas públicas. Muito embora não tenham sido localizados registros oficiais que permitissem o resgate de sua origem e de sua história, demonstrando a extensão de sua atuação, parte de sua história encontra-se registrada na memória de alguns integrantes da sociedade civil, os quais fizeram parte da fundação e dos avanços obtidos no CMAS, frente aos frequentes desafios enfrentados no exercício da democracia participativa e para a efetivação do sistema participativo do Sistema Único de Assistência/SUAS no município de Carapicuíba.

Para efeito metodológico, procedimental e de pesquisa e visando contemplar esta dimensão específica do estudo proposto, foi realizada pesquisa empírica e bibliográfica sobre o tema, a partir de uma abordagem quantitativa e qualitativa, fundada na observação e reanálise de alguns documentos recentes que dizem respeito aos Conselhos de Política Pública, a democracia participativa e à Política de Assistência Social no Brasil, dentre outros relevantes.

A análise do conselho abrangeu o período que vai de 2009 a 2020, primeiramente, devido a dificuldades de acesso aos registros históricos do período inicial de criação do conselho e outros posteriores. Também foi fator preponderante para a delimitação do período a ocorrência de situações diversas envolvendo duas gestões diversificadas, representadas por concepções e correntes ideológicas diferenciadas, o que possibilita analisar a possibilidade de que os projetos políticos ideológicos partidários podem representar ou repercutir de diferentes modos no funcionamento do conselho, considerando dois diferentes contextos históricos do país.

A pesquisa contou com a participação espontânea de 13 pessoas, entre conselheiros/as e ex conselheiros/as representantes da sociedade civil e do governo no CMAS, ex gestores e secretária executiva

O questionário foi iniciado com 15 questões (fechadas e abertas), as quais resultaram num total de 19 questões, tendo sido utilizado com 10 pessoas entrevistadas em encontros realizados pela via remota, em razão da pandemia por COVID-19. As perguntas, independentemente de serem abertas ou fechadas, foram expostas de modo livre, podendo ser

justificadas de modo a possibilitar reflexões e exposições livres. Os relatos e/ou depoimentos, também foram feitos por escrito ou através de diálogos estabelecidos pela via remota.

Para efeito de obtenção de dados e pesquisa documental e resgate histórico do conselho na cidade, foram estabelecidos contatos com o atual presidente e com a secretária executiva do CMAS, para que pudesse ter acesso a documentos de criação do CMAS, a exemplo da lei municipal de criação do conselho, ata de fundação e outros. Embora tenham demonstrado interesse na pesquisa e disponibilidade para contribuir, segundo informado pela secretária, não obtiveram sucesso na localização dos documentos, os quais, segundo informado, foram arquivados em local específico para arquivos mortos e exigiam tempo e disponibilidade de pessoas para serem localizados.

Foi orientado também que as principais informações sobre o Conselho eram aquelas que constam no site da Prefeitura, o que se resume às publicações (resoluções, editais e outros), não tendo sido obtidos outros dados em relação à constituição inicial do Conselho.

Diante disso, foram efetuadas buscas por pessoas que tiveram grande atuação no colegiado, inclusive a primeira presidente à época de sua criação. Uma das pessoas, a qual compõe o atual governo e possui grande conhecimento sobre a história inicial do conselho e outros períodos posteriores se disponibilizou a prestar algumas informações, mas, não efetivou sua participação. Por fim, foram obtidos relatos parciais, os quais serão citados ao longo deste trabalho.

A pesquisa foi pautada em uma abordagem especialmente qualitativa com o uso de dados quantitativos, de modo a compreender, para além dos dados estatísticos, a efetividade da atuação e do funcionamento do Conselho de Assistência Social, com parâmetro na participação social e no conceito de democracia participativa.

Para utilização dos dados e citação das referências pessoais, foram solicitadas a assinatura de autorização pessoal e de termo de livre consentimento de entrevista, em atendimento à Lei de Proteção de dados, atualmente em vigor, bem como aos princípios éticos e metodológicos necessários para a realização da pesquisa.

Conforme já exposto, foram convidadas outras 4 pessoas, sendo 3 representantes do Poder Público e 1 da sociedade civil que alegaram não poder participar da pesquisa, por indisponibilidade ou falta de conhecimento sobre o assunto, o que tornou inviável a proposta inicial de realizar a pesquisa com o mesmo número de pessoas representantes do poder público e da sociedade civil.

Embora não tenham sido estabelecidos outros critérios de participação na pesquisa, foram priorizadas pessoas com maior tempo de experiência de participação no Conselho, dentre os segmentos que compõe o CMAS, sendo que, dentre os 7 representantes da sociedade civil, 3 são representantes do segmento de trabalhadores, 1 do segmento de usuários da política de assistência social e 3 do segmento entidades ou organizações de assistência social. Dentre os representantes da sociedade civil, duas pessoas foram conselheiros em períodos e representações diferentes, tanto pela sociedade civil quanto pelo governo.

Em relação aos 2 representantes do governo, trata-se de duas assistentes sociais de carreira, atuando à época na Secretaria Municipal de Saúde e na Secretaria de Assistência Social e Cidadania/SASC.

Lamentavelmente, um dos participantes, representante do Poder Público, assistente social de carreira e conselheiro por mais de duas gestões no CMAS, faleceu em decorrência da COVID-19 e suas informações não foram contabilizadas, devido ao fato de não ter assinado o termo de autorização para divulgação de seus dados pessoais. De qualquer modo, no início do trabalho, foi feita uma menção honrosa em homenagem a sua memória pelos serviços prestados na luta pelo fortalecimento do CMAS.

Poderão ser citados dados bibliográficos e estatísticas relativo ao estudo realizado, estudo comparativo e estudo de caso, de modo a possibilitar uma análise ampla e diferenciada sobre a o referido Conselho, com a utilização de fontes bibliográficas e documental.

Por conta do momento de pandemia e a obrigatoriedade de distanciamento social, houve dificuldade na realização dos procedimentos, não sendo possível realizar as entrevistas de modo presencial.

Para realização da coleta de dados, foi utilizado um questionário padronizado e feitas entrevistas pela via remota para possíveis informações complementares e reflexões. O questionário final foi padronizado 19 questões, as quais foram encaminhadas aos participantes que os devolveram sendo realizada uma reunião remota para possíveis esclarecimentos, de modo livre e espontâneo, sendo feitas anotações, de forma individualizada, em conformidade com as respostas que foram dadas.

No segundo momento de realização da pesquisa, especificamente, no ano de 2020, apesar de prevalecer o tema central e os objetivos, o título da pesquisa foi alterado ao final, agregando-se um recorte temporal para efeito de maior compreensão e centralização da proposta apresentada, bem como com definição do foco para o Conselho Municipal de Assistência Social de Carapicuíba.

CAPÍTULO I

BASES DEMOCRÁTICAS DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De modo geral, a democracia é uma das palavras que mais permeia a vida social e política do país faz parte dos diferentes discursos políticos, tanto aqueles fundamentos em concepções de governos centrada na proposta de uma corrente ideologicamente de esquerda ou de direita, o que interfere diretamente na concepção e na efetivação das políticas públicas sociais.

O conceito de democracia abrange um universo de concepções que estabelecem a ótica e fundamentam o funcionamento de uma determinada sociedade e de um povo, dimensionando a forma, a intensidade e a qualidade das relações estabelecidas entre Estado e sociedade.

Esse capítulo visa contextualizar de modo breve o modo como é pensado por alguns importantes autores o conceito de democracia, com foco no conceito democracia participativa remetida obrigatoriamente à participação social e política, associados à noção de direitos políticos e a garantia das liberdades individuais e coletivas.

1.1. Algumas concepções de democracia

Historicamente, uma das primeiras abordagens sobre o conceito e o significado de democracia pode ser feito através dos olhares de Weber e Schumpeter. Mas, nesses casos, o foco do debate se insere no nível das instituições e no processo de escolha de lideranças capazes de atender aos interesses da sociedade (LACERDA et al, 2015). Dessa forma, tanto Schumpeter quanto Weber dota a democracia de um caráter puramente eletivo de uma classe dirigente, políticos profissionais, que visam eleger líderes capazes de tomar decisões mais benéficas ao grupo que representam. Segundo Lacerda et al (2015), Weber vê as paixões da massa como algo a ser corrigido pelo Parlamento, enquanto Schumpeter vê uma atomização dos cidadãos através de seus interesses.

Assim, no genérico, podemos entender democracia a partir das instituições e da garantia de uma racionalidade no processo eleitoral capaz de garantir a lisura da escolha de lideranças para a sociedade. Claramente, essas visões partem do pressuposto que a sociedade europeia do início do século XX já atingiu o estágio necessário para a existência da democracia, mesmo com toda a desigualdade social existente dentro da lógica econômica do capitalismo

financeiro (ARRIGHI, 1996). Dentro do marxismo, Lênin (2011) e Luxemburgo (2017) apresentam visões totalmente opostas às de Weber e Schumpeter em relação à democracia.

Sobre o Estado como um todo, Engels et al (2001) apontam que há a captura total do aparato estatal pela burguesia quando esta deixa seu caráter revolucionário e se torna a classe dominante. Dessa forma, a visão marxista de Estado parte do pressuposto do domínio burguês sobre todas as instituições e seus agentes. À classe trabalhadora, visando a superação da opressão, deve se organizar até demolir a ordem burguesa vigente (ENGELS et al, 2001)². Assim, as conquistas dos trabalhadores dentro do Estado burguês, aos autores, são efêmeras e são circunscritas a pequenas concessões da classe dominante. ¹

Em termos da democracia burguesa, Luxemburgo (2007) contrapõe as visões da socialdemocracia alemã, baseadas na crença de reformas estruturais através do sufrágio universal. Com clareza, a autora aborda os limites do processo democrático burguês, sem perder de vista as melhores condições de uma democracia frente a um governo autoritário. Aliás, Luxemburgo aponta que dentro do Estado alemão de seu tempo, quem sustentava a democracia eram os movimentos socialistas, uma vez que aos liberais já não lhes interessava mais disputar com a classe trabalhadora o parlamento. Sobre a importância da democracia, diz a autora:

Se para a burguesia a democracia tornou-se supérflua ou mesmo incômoda, é, ao contrário, necessária e indispensável à classe operária. É necessária em primeiro lugar porque cria formas políticas (administração autônoma, direito eleitoral etc.) que servirão de pontos de apoio ao proletariado em seu trabalho de transformação da sociedade burguesa. Em segundo lugar, é indispensável porque só por meio dela, na luta pela democracia, no exercício de seus direitos, pode o proletariado chegar à consciência de seus interesses de classe e suas tarefas históricas. (LUXEMBURGO, 2007, p.95)

Para Lênin (2011) a conquista da democracia se dá na elevação do proletariado como classe dominante. O Estado, ao autor, é um grande aparato opressivo, sendo necessário tomá-lo em definitivo para que a opressão não seja mais em torno da classe trabalhadora, senão para a destruição dos valores e visões da sociedade burguesa. Sobre o sufrágio universal, Lenin (2011) aponta que se trata do máximo que a classe trabalhadora poderia conquistar na sociedade capitalista, pois as instituições do Estado continuariam com o domínio da burguesia dada a onipotência de sua riqueza. É impossível ao autor conceber a ideia de vencer as eleições como

²Nesse ponto, Marx e Engels têm seus pensamentos bastante afinados com a atualidade, onde a classe trabalhadora vê anos e anos de luta indo ao ralo com as reformas trabalhistas ocorridas entre os governos Temer e Bolsonaro.

a tomada em definitivo do Estado, pois instituições jurídicas, os meios de produção e o exército estariam nas mãos da classe dominante.

A democracia em termos marxistas só é totalmente alcançada quando há a tomada dos meios de produção pela classe trabalhadora. Como visto, não há possibilidade de se pensar em democracia plena aos autores dentro da estrutura repressiva do Estado burguês. No entanto, como salientou Luxemburgo (2007)³, a democracia é o meio ideal ao florescimento das organizações e ao debate das missões históricas a serem realizadas pelo proletariado.

Em termos de uma discussão neoinstitucional sobre o Estado, Dahl (2012) tece um pensamento sobre o significado de democracia até a atualidade. Em comparação ao século XVIII, o autor aponta que as idéias democráticas gregas são totalmente díspares ao necessitarem de uma sociedade homogênea, de baixa discordância, com poucos membros e em democracia no modo direto. Ao contrário das democracias gregas, os Estados-nações nascidos no século XVIII são muito mais heterogêneos, com territórios muito maiores e com condições diversas em relação às gregas. São modificações em termos de questões econômicas, sociais, linguísticas, educacionais, etc, assim como a própria estrutura decisória foi modificada, pois a democracia dos Estados modernos se baseia na representação.

Ademais, o autor sinaliza que a sociedade grega possuía uma grande rigidez àquilo que se consideraria um cidadão apto a exercer a democracia, uma vez que não se incluíam mulheres e especialmente escravizados. Engels e Marx(2001) apontam que a administração burguesa do Estado levou à centralização do poder político ao invés da administração feudal descentralizada. Nesse ponto não há discordância entre o filósofo alemão e Dahl (2012), pois este aponta que a democracia surgida no século XVIII centralizava todo o poder no Estado e ampliava o significado de cidadão.

Aliás, na obra de Dahl é interessante notar a importância da participação cidadã, especialmente em sociedades cujos desenvolvimentos político-sociais levaram ao que o autor chama de poliarquia.

Dahl (2012) adverte que a democracia plena é impossibilitada pelos limites de políticas distributivas, pois nunca o interesse de todos pode ser contemplado ao mesmo tempo. Nesse sentido, a democracia é uma utopia, uma finalidade histórica, a qual as sociedades se tornam propensas ou não à democracia. Ao autor, o modelo mais completo é a poliarquia, que pode ser compreendida de vários modos.

³Proletariado, segundo Engels et al (2001), se circunscreve aos membros da classe trabalhadora após tomada de consciência via práxis.

Como um resultado histórico dos esforços da democratização e liberalização das instituições políticas do Estado-nação; como um tipo peculiar de ordem ou regimes políticos que, em muitos aspectos importantes, difere não apenas dos sistemas não democráticos de todos os tipos, como também de democracias anteriores, em pequena escala; como um sistema (à moda de Schumpeter) de controle político no qual funcionários do mais alto escalão no governo do Estado são induzidos a modificar sua conduta a fim de vencer eleições quando em competição com outros candidatos, partidos e grupos; como um sistema de direitos políticos; ou como um conjunto de instituições necessárias ao processo democrático em grande escala.

Assim, a poliarquia é formada por um conjunto de instituições políticas, com o máximo de grupos sociais inclusos e processos de ampliação da participação política desses grupos. Ao autor, essa forma política foi alcançada em alguns lugares, especialmente as democracias consolidadas da Europa, em contraste com outras formações sociais que ainda não a alcançaram. Por fim, a Dahl (2012) não é possível falar de democracia sem resguardar os direitos das minorias políticas.

A ideia de poliarquia é interessante a nós no que tange entender o Estado como um conjunto de instituições onde ocorrem embates políticos de diferentes forças e, pensando na divisão de classes, reafirmando que há mais força nos grupos com o domínio do processo produtivo. Assim, admitimos que a democracia não é plena, sendo desigual tanto no que tange ao poderio econômico dos agentes envolvidos, assim como também nas diferenças entre lugares, conhecimentos e acesso a bens e serviços. Pode-se pensar que a esfera espacial não entra no debate sobre democracia, porém o acesso a serviços, informações, eventos culturais e até a educação formal são pontos a serem levados em consideração sobre democracia (SANTOS, 1993).

Sobre espaço urbano, democracia e relações sociais, é interessante pensar na questão do direito à cidade (LEFEBVRE, 2016). No entanto, é necessário tomar cuidado com o conceito, pois direito à cidade a Lefebvre significa o fim da sociedade de classes e o fim do Estado. Portanto, ao falar de direito à cidade à risca, estaríamos falando da superação do capitalismo (LEFEBVRE, 2016), porém podemos entender como um processo que começa com a melhoria das condições de vida, pois há parte da população que não tem acesso nem ao mínimo possível de inserção no consumo.

“Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território” (SANTOS, 1993, p.81). Com essa frase, o

geógrafo Milton Santos nos possibilita observar a democracia pelo viés da garantia da cidadania. Segundo Marshall (1979), cidadania é o reconhecimento de um indivíduo (status) como membro de um grupo (sociedade e\ou Estado), com todos os seus direitos e deveres no nível dos demais membros. Os direitos, para Marshall, dividem-se em três principais tipos: os direitos sociais (direitos a serviços públicos e melhorias nas condições de vida), direitos civis (direitos básicos como o de deslocar-se livremente por vias públicas) e os direitos políticos (direitos de participar dos processos de tomada de decisões, como as eleições). Pensando na poliarquia (DAHL, 2012), o conjunto dos direitos garante aos mais diversos grupos sociais o direito de expressão e proteção dentro do processo de construção democrática.

Pensar a cidadania e os diferentes espaços e territórios, portanto, é uma tarefa incontornável no debate sobre democracia. Santos (1993) aponta que as desigualdades espaciais tornam os lugares muito díspares no acesso aos bens e serviços, sendo que quanto maior o poder aquisitivo, maior a acessibilidade (SANTOS, 1993). Esses serviços são desde os mais especializados e financeiros aos mais básicos como hospitais, escolas, bibliotecas. As desigualdades espaciais são reafirmadas pelas desigualdades espaciais e vice-versa. Por isso, ao se observar as periferias das metrópoles do Terceiro Mundo, é sensível o apagamento da cidadania como um status igualitário entre todos os indivíduos.

Há também casos de dissolução do caráter de cidadão do indivíduo quando o tratamento dado em determinado serviço público é o de cliente. Santos (1993) diz que esse é o caso de serviços de transportes que costumam se referir ao cidadão como usuário, ou seja, mero cliente ou consumidor de determinado serviço. Consumidor, aliás, que é uma forma de rebaixar o cidadão, pois este não consegue enfrentar e questionar os “mandamentos do mercado” (SANTOS, 1993, p.41). Assim, a força da cidadania se dá no momento em que o Estado garante aos seus cidadãos poder o suficiente para não sofrer abusos ou qualquer exploração por parte das grandes empresas que dominam a cadeia produtiva.

O que temos então é um quadro no qual o cidadão possui pouca força política dentro da sociedade, uma descaracterização do cidadão frente a denominações tais como consumidor ou usuário e indivíduos com sua cidadania negada pela inexistência das condições materiais de acesso aos serviços públicos. Isso implica que, dentro de uma sociedade tão desigual quanto a brasileira, os pobres têm seus direitos pouco garantidos e muitas vezes sua cidadania lhes é negada.

Assim, a possibilidade de organização e consciência dos pobres nas grandes metrópoles se dá através dos lugares. O lugar é o individual e o mundo ao mesmo tempo (SANTOS, 2014),

ou seja, nele está presente a totalidade, porém com o acontecer local. É nos lugares que ocorre o intercâmbio entre os indivíduos, onde produzem sua vida tanto materialmente quanto simbolicamente, assim a atividade política ganha a potencia de ser comunitária e, a partir de uma consciência coletiva, ser práxis. Em um mundo globalizado, muitas vezes a alienação não se dá somente pela distância em relação ao centro da metrópole, porém pela perda de noção da realidade através de escalas internacionais. Segundo Santos (2014), a racionalização do espaço pela necessidade de maior fluidez de mercadorias, pessoas e capitais retira dos lugares sua identidade, assim como coloca toda a área urbana em uma lógica empresarial na qual em nada se favorece quem é pobre. As instituições de Estado agem como firmas (SANTOS, 1993).

De modo a pensar na democracia, nas desigualdades socioespaciais, a justiça social é um caminho interessante de modo a diminuir as desigualdades e pensar em políticas públicas que as combatam. Fraser (1996) aponta que pensar em justiça social leva o debate a dois tipos distintos de políticas: as políticas de redistribuição, voltadas às desigualdades sociais; e as políticas de reconhecimento (recognition), voltadas às minorias raciais, de gênero e etnia. A autora, pensar na justiça social hoje engloba as duas áreas, pois não é possível que essas políticas separadamente consigam remediar injustiças hoje, pensando nas possíveis intersecções entre as injustiças sociais sem levar em consideração as opressões de gênero, raça e orientação sexual presentes na sociedade.

Concordando com Dahl (2012) sobre o princípio democrático da proteção de minorias, é necessário pensar na justiça social a partir de ambos os vieses, pois a opressão relacionada às minorias não deve ser posta em segundo plano, ou deixar de lado a exploração de classe que estrutura o sistema capitalista.

Aprofundando o conceito de justiça social, Harvey (1980) analisa o que visa ser distribuído. De modo geral, o autor põe a renda como principal item a ser distribuído, englobando diversas ações e políticas possíveis, porém sendo então a desigualdade de renda um estruturador da desigualdade no geral. Continuando sua discussão sobre justiça social, Harvey diz que a distribuição justa deve conter três categorias a serem observadas: “necessidade, contribuição ao bem comum e o mérito” (HARVEY, 1980, p.85).

A necessidade, essencial, se subdivide em diversos temas desde as necessidades básicas de sobrevivência até o lazer e a educação. Portanto, necessidade é bem diferente de caridade, pois é necessária uma estrutura política e econômica capaz de lidar com as mais diversas populações, especialmente em meio urbano. A contribuição ao bem comum entra, segundo

Harvey (1980), como ferramenta de observação do resultado das políticas em termos sociais e territoriais. Em outras palavras, a contribuição ao bem comum seria algo secundário frente a necessidade, porém interessante para diferenciar as diferentes populações nos diferentes territórios e evitar que a distribuição acabe por gerar efeitos negativos em outras populações, como é o caso da renovação urbana que acompanha políticas públicas de moradia. O mérito, a Harvey, está relacionado ao fato de haver locais onde a necessidade se torna mais urgente para determinado serviço público, aqui exemplificado por nós na dificuldade de acesso a serviços públicos por parte de moradores de favelas em morros íngremes, contando também os perigos ambientais envolvidos nas construções e na vida em áreas de risco.

Harvey (1980) põe o território no centro da discussão sobre justiça social, assim como Fraser (1996) nos dá condições de pensar a justiça social para além de políticas redistributivas. Essas duas contribuições são essenciais quando analisamos o direito à cidadania e democracia em cidades da Região Metropolitana de São Paulo, mais especificamente dentro da grande área periférica ao redor da maior metrópole da América Latina.

Nesses lugares, a discussão sobre democracia não pode se conter à escolha de lideranças ou mesmo a se pensar nos embates sociais em distintas arenas. Devido à formação socioespacial (SANTOS, 2014) das periferias e as carências decorrentes desse processo, é necessário pensar nos grupos sociais a partir dos lugares onde se inserem e quais as condições materiais de cada lugar. As necessidades em um bairro pobre periférico podem se diferenciar das necessidades observadas em outro bairro periférico, além das diferenças entre grupos sociais diferentes em cada bairro terem suas próprias demandas.

A justiça espacial e o grau de atendimento da condição cidadã são formas de observar o quão democrático um país pode ser, pois de modo a serem inseridas no debate público, há a necessidade de dar suporte em todos os níveis da vida e da garantia aos direitos políticos plenos e protegidos contra qualquer tipo de ameaça. As dificuldades não poderiam ser maiores frente a concentração de poder nas mãos da elite econômica e as dificuldades de se colocar os pobres à frente do lucro dentro da democracia liberal existente no Brasil.

A forma expansiva como Bobbio propõe a definição mínima de democracia ao entendê-la como uma contraproposta a todas as formas de governo autocrático, caracterizando-a por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelece tanto aqueles que estão autorizados a tomar decisões coletivas como a forma (procedimentos) segundo os quais isto acontecerá demonstra a amplitude e diz de forma simples sobre as dificuldades que envolve tal processo, muito embora pareça simples.

Ainda, conforme Bobbio (1997) todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente.

Estabelece a funcionalidade da democracia e sua complexidade, vez que envolve a participação efetiva e eficaz de pessoas que, atuando de determinado modo, poderão decidir coletivamente frente a sociedade como um todo e da responsabilidade que isso implica, vez que de tal atitude depende a própria sobrevivência.

Muito embora coexistam conceitos diferenciados de democracia que refletem diferentes pontos pragmáticos e minimalistas em termos de valores, os quais, muitas vezes, acabam por reduzir a democracia a um simples método ou forma, de eleger os governantes, relativos à participação política e ao conceito de democracia, a exemplo da democracia elitista-competitiva, a pluralista, digital, dentre outros, com suas características e dimensões, resguardada as nuances de pesquisa realizada, no presente trabalho iremos nos ater, obrigatoriamente, a democracia deliberativa e mais especificamente, a democracia participativa, seu conceito, origens, dimensões e atuação. Nesse sentido, é importante que possamos delinear o modelo de democracia representativa e o contraponto em que ela ocorre quando tratamos de democracia deliberativa.

1.2 Democracia representativa e participativa

Para explorar o tema de representatividade e participação em relação à democracia, iniciamos com a definição sucinta sobre cada uma delas.

A democracia representativa significa delegar à representantes do povo o poder de decisão, ou seja, quando o cidadão, aqui no papel de eleitor, escolhe seus representantes através do voto. No caso brasileiro, o poder de delegação é obrigatório e, não atendido tal caráter, o cidadão pode vir a ser privado de alguns direitos, e até onerado monetariamente. A complexidade da organização social no mundo contemporâneo, com grande número populacional, inviabiliza a democracia direta como existiu na Grécia antiga. Então, a forma de estabelecer a democracia na atualidade é através de tal representação.

Trazemos aqui a expressão de tal complexidade dos sujeitos políticos na atualidade através de José Moroni, ao afirmar que “[...] a democracia representativa, via partidos e

processo eleitoral [...] não é suficiente para a complexidade da sociedade moderna” (MORONI, 2009, p. 109).

Dentro desse contexto contemporâneo, definimos a democracia participativa como aquela que ocorre quando existe a participação direta da população nas discussões e tomada de decisões políticas. Também denominada de semidireta, situando-se entre a democracia direta e a representativa.

Essa forma de democracia baseia-se na participação da sociedade civil na administração pública, e, voltando à afirmação de José Moroni, acima, entendemos que tal participação é a resposta à complexidade da sociedade moderna através do mecanismo de participação que venha a influenciar as decisões políticas.

Ainda, em termos de definição, podemos citar Carlos Eduardo Sell, para melhor entender a democracia participativa: “[...] um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a Democracia Representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública” (SELL, 2006, p. 93).

Seguindo um pouco mais adiante sobre a democracia participativa aqui tratada, podemos afirmar que a Constituição Federal de 1988 “abriu espaço, por meio de legislação específica, para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente” (AVRITZER, 2009, p. 29-30).

O desafio entre as formas dessa participação democrática é encontrar sua articulação de forma que efetivamente representem ganhos a toda a população e a administração pública, e para respaldar a discussão trataremos aqui as propostas expressas por Santos e Avritzer (2002) que dispõe a existência de duas maneiras de articular a democracia participativa e a democracia representativa: a nível de coexistência e de complementaridade.

A coexistência é condição para a convivência sobre as dimensões dos procedimentos, organizações e desenho institucional. Por exemplo, a democracia representativa no seu âmbito nacional (formação de governos, constituição e burocracia estatal) coexiste com os efeitos da participação política em nível local. A complementaridade parte do pressuposto que o governo conhece e reconhece procedimentos participativos como legítimos e que esses processos podem substituir parte do processo representativo.

É possível inferir que o modelo da coexistência é típico dos países centrais, enquanto que o modelo da complementaridade fica a cargo de países periféricos. Neste caso, pode-se concluir que as mesmas características que configuram e aprofundam as democracias nos países centrais não são as mesmas que florescem nos países periféricos.

Importante ressaltar a primazia do município dentro desta configuração participativa, que é onde se efetivam as políticas de atendimento à população, através dos espaços destinados a integração das ações governamentais e os segmentos da sociedade, de forma que toda a população participe integralmente do planejamento e deliberação das políticas de atendimento a serem executadas localmente.

Enfim, a democracia participativa, enquanto ferramenta necessária à democracia contemporânea, representa a sequência natural da representativa, tornando o cidadão um colaborador qualificado para a efetiva construção de seu espaço, aquele público, que a todos pertence. Essa representa a real soberania popular, além da representatividade atribuída a outro pelo voto obrigatório. É a aceção do poder emanado e (também) pelo povo exercido.

Surgida como uma forma alternativa de contrapor as democracias representativas, a democracia participativa traz em seu bojo a o exercício do poder popular que, a partir dos novos arranjos sociais propostos, interferem no debate e nas decisões política governamental consolidando-se como um novo modelo de exercício da democracia que traz em sua ótica a problematização e o questionamento da democracia representativa e os aspectos limitadores da cidadania.

No Brasil, após progressiva expansão dos espaços de participação e consideradas as dificuldades em se efetivara democracia representativa de modo a atender as demandas sociais, ganhou força a proposta de um modelo de democracia participativa fundamentada em princípios constitucionais, que tem como principal perspectiva a participação e o protagonismo popular que pode ocorrer através da representação e da atuação de diferentes grupos sociais e políticos, na proposta de uma interface de atuação entre governo e sociedade civil, na perspectiva de uma forma de cogestão da coisa pública.

Também denominada de democracia semi direta, posto que se encontra entre a democracia direta, a representativa, a democracia participativa tem se mostrado bastante viável nas sociedades contemporâneas como uma nova forma de organização do estado em consenso com a sociedade civil.

Para Cunha (2009):

Ampliando o foco de análise, o entendimento de que Estados e sociedades são mutuamente constitutivos e produtos históricos de inter-relações complexas implica considerar que diferentes contextos – institucionais, sociais, políticos e econômicos – produzirão relações diferenciadas, assim como seus resultados, tendo em vista a mútua influência que ambos exercem entre si (CUNHA, 2009, p. 54).

Nesse contexto, a participação popular é entendida como fato fundamental para o fortalecimento da democracia como um todo.

Citando autores como Habermas, Luchmann e Nobre, Eleanora Schettini Martins Cunha (2009) enfatiza que a democracia não pode permanecer restrita a um simples sistema utilizado para a seleção de governantes, limitando a participação dos cidadãos apenas e tão somente ao momento de voto, devendo as decisões políticas estarem respaldadas nas demandas provenientes das decisões dos cidadãos, através da participação efetiva da sociedade civil, concedendo, segundo ela, que deva haver “um lugar central ao processo discursivo de conformação das opiniões dos cidadãos.

E afirma:

Mais recentemente, Santos (2000, 2006a) identifica o Estado como a forma institucional do espaço da cidadania⁹, “o conjunto das relações sociais que constituem a ‘esfera pública’ e, em particular, as relações de produção da obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado” (2000, p.258). Para ele, a dominação, forma de poder que caracteriza esse espaço, é a mais institucionalizada, a mais auto-reflexiva (pois se percebe como forma de poder), a mais difundida e, por isso mesmo, a que mais se espalha nas outras constelações de poder da sociedade, ainda que varie no grau e na qualidade de sua presença. É, também, a forma de poder menos despótica, pois seu exercício é limitado por regras e controles democráticos, e por permitir algum grau de participação dos cidadãos à luz dos direitos cívicos, políticos e socioeconômicos. (CUNHA, 2009, pg. 29).

Essa perspectiva permite o entendimento de que o processo deliberativo deve estar sempre associado a outras dimensões políticas e sociais essenciais, vez que se dá a partir de um contexto coletivo permeado por diferentes arranjos institucionais, fazendo importante que possamos conhecer e compreender de modo claro e profundo de que forma o potencial deliberativo acontece e a partir de quais mecanismos, seus atores e contextos e também seu alcance e dimensão, especificamente, compreender sua importância frente a formulação das políticas públicas e ao exercício do controle por elas formulado, na perspectiva da esfera pública.

Embora seja considerada um modelo avançado de democracia, posto que permita aos cidadãos a escolha de seus representantes, a principal crítica à democracia representativa refere-se ao tempo em que ela é colocada em prática, no caso brasileiro, a cada quatro anos, especificamente no período de eleições, sendo caracterizada por questões importantes que definem o processo democrático, a exemplo dos meios utilizados para obtê-los como a compra de votos por favores ou benefícios e a falta de consciência de parte dos leitores que, sem compreender o real valor do voto e seu poder de decisão, o trocam com os pretensos candidatos.

Dessa forma, a democracia participativa atua de modo complementar à democracia representativa, como uma forma ampliada de exercício da democracia, vez que incorpora a participação popular nas decisões do Estado, pelas vias da representação da sociedade civil e do controle social, sendo considerada, muitas vezes, como ameaça dentro de alguns governos, vez que quando exercida efetivamente, a participação popular, se constitui como importante instrumento de controle estatal, coibindo a corrupção no meio político, dentre outros aspectos que inviabilizam a implementação das políticas públicas fundamentais para o processo de inclusão social da população e combate às mazelas sociais.

1.3. Relevância da participação política

Historicamente, o processo de democratização possibilitou a participação da sociedade civil nas políticas públicas, enquanto condição essencial para efetivação das políticas públicas e fortalecimento das comunidades na luta por direitos sociais e melhoria na condição de vida da população.

Conforme disposto no artigo 14 da Constituição Federal de 1988, são várias as formas possíveis de exercício da soberania popular, a qual será exercida através da participação e decisão nos espaços de tomada de decisão e controle social, nos três níveis de poder, estabelecendo as vias de exercício da soberania popular, a exemplo do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto para todos e, conforme disposto na lei, mediante o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Segundo Gohn (2002), a participação deve ser considerada em seus três níveis básicos que a caracterizam que agrega base teórica, processos de democratização em construção e movimentos e organizações que tem como meta a participação, seus objetivos e ideais.

Não obstante os modelos existentes de participação, os quais, ao longo dos séculos influenciaram e colaboraram para os avanços alcançados, teremos como foco os modelos mais próximos a democracia participativa que teve seu auge nos anos 90 no Brasil, muito embora tenham ocorrido diversos processos que favoreceram sua propagação, a exemplo das propostas de Paulo Freire, após os anos 50, sobre a importância da participação ativa e crítica da população nos processos da educação enquanto via de construção do processo de aprendizagem e transformação da sociedade.

Como já dito, nos anos de 1990, toma corpo uma importante forma de participação denominada de empoderamento (empoderamento), caracterizada, dentre outras, pelas relevantes atuações das ONGs e do então denominado Terceiro Setor frente às políticas públicas (GOHN, 2001). Esse processo ascendeu e ganhou força no século XX, frente à ausência do Estado nas políticas públicas e os avanços do neoliberalismo com suas reformas e a globalização.

Em estudos realizados, utilizando-se das concepções de Bobbio; Matteucci; Pasquino, July Carlos Garcia (2011) firma:

A Democracia e a participação estão diretamente interligadas e podem ser entendidas em três formas ou níveis de participação política a saber: Há pelo menos três formas ou níveis de Participação política que merecem ser brevemente esclarecidos: a primeira, que poderíamos designar com o termo presença, é a forma menos intensa ou mais marginal de Participação política, trata-se de comportamentos mais essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões [...] situações em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal. A segunda forma poderíamos designá-la com o termo ativação: aqui o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou ele mesmo pode promover. Isto acontece quando se faz obra de proselitismo, quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se participa em manifestações de protesto, etc. (CARLOS, 2011, p. 76).

Segundo Garcia, existe ainda uma terceira forma de participação política, a qual define como:

[...] mobilização, para acentuarmos a presença de estratos mais ou menos amplos da população, são programadas do alto e enquadradas nas organizações de massa, as quais são confiadas, além de funções de estímulo, a incumbência no controle social [...] é aqui que as características da cultura política [...] mais se fazem sentir. (GARCIA, 2011, p.76)

No cenário nacional, mobilizada pelos movimentos sociais, a história de luta pela democracia é marcada por diversos momentos históricos, desde os tempos coloniais, a exemplo dos embates ocorridos entre a Colônia e a Metrópole, a luta contra a escravidão e pelo sindicalismo nas primeiras décadas do século XX, enquanto resultado também das mudanças

estruturais e econômicas ocorridas no contexto mundial, tendo como grandes marcos o período da ditadura militar brasileira em 1964 e as inúmeras mobilizações populares e os grandes protestos ocorridos na década de 70 e posteriormente, nos anos 80, a grande expansão dos movimentos sociais e a forte atuação das comunidades eclesiais de base.

Na concepção de Avritzer a introdução do princípio da participação popular contribuiu para outras formas de organização política em nível local tornando as discussões das cidades “democráticas, participativas e descentralizadas” (AVRITZER, 2005).

Dentre essas inovações trazidas pelos dispositivos constitucionais que tratam do direito à participação política, destacam-se os conselhos de políticas públicas, dos quais participam, conjuntamente, membros dos governos e representantes dos cidadãos, que alcançaram uma impressionante capilaridade em todo o país, o que significa o envolvimento de milhares de pessoas, reunidas em diferentes instituições e arranjos institucionais democráticos, no debate e na decisão acerca das ações públicas nas mais diferentes áreas da política públicas.

Muito embora a história política do Brasil seja marcada por manifestações populares que demonstram o potencial de a capacidade do povo em se organizar e se mobilizar para lutar por seus direitos, conforme diferentes contextos históricos estabelecidos, atualmente, pautada em diversos sentidos e diferentes projetos que culminam para diferentes práticas e arranjos institucionais governamentais que envolve as diversas áreas das políticas sociais, como proposta de ações articuladas entre o Estado e a sociedade civil, a expressão participação social parece estar em alta.

Segundo Silva (2008):

Entretanto, não obstante a pesada repressão às lutas sociais e às manifestações populares contrárias à política do regime de exceção, o marco mais importante da luta pela maior participação popular na esfera pública teve sua origem no bojo da resistência contra a ditadura militar, a partir dos anos 70 e ao longo dos anos 80, quando os novos movimentos populares e segmentos da classe média se organizaram, “de costas para o Estado”, em torno das reivindicações urbanas, como educação, saúde, moradia, saneamento e transporte coletivo. Assim, após um período de luta “às escondidas” (entre 1968 e 1977), despontam novas expressões da luta social, como as Comunidades Eclesiais de Base e o vigoroso movimento operário do ABC paulista. Em 1979, acontece o congresso de refundação da UNE, e no início dos anos 80, nascem a CUT e o MST, dando origem a um período de ascensão das lutas populares no Brasil. De acordo com Diniz e Boschi (1989), movimentos que emergiram tanto como manifestações de massa esporádicas e não estruturadas, quanto como formatos mais

organizados centrados nos locais de moradia, mobilizados por interesses ligados a serviços urbanos, e bens de consumo coletivo, passando por coletividades aglutinadas ao redor de atributos como sexo e raça, além dos movimentos de cunho religioso e movimentos de defesa do meio ambiente. (SILVA, 2008, p. 134)

O que se depreende desses episódios da história brasileira é que os repertórios de ação dos movimentos populares são construídos historicamente e os movimentos sociais desenvolvem, ao longo do tempo, uma diversidade de formas de protestos.

Além de consolidar a democracia representativa com a garantia do direito ao voto, a consagração da denominada Constituição Cidadã de 1988, foram criados dispositivos legais que consolidaram importantes pilares para ampliação e garantia de direitos sociais, a exemplo da Seguridade Social, da universalização dos atendimentos de Saúde, previdência e Assistência Social, dentre outras ligadas a política pública, à consagração de direitos e ao exercício cidadania.

Na concepção de Dagnino (2002):

“(...) o antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações (entre Estado e sociedade civil) no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da ‘participação da sociedade civil’”.(DAGNINO,2002, p.13)

Conforme se depreende da literatura específica, é possível observar a relevância da participação política, através da sociedade civil, representada por diferentes coletivos (sindicatos, movimentos sociais, etc.), em conjunto com outros atores políticos e sociais, bem como os representantes do Estado, através de plenárias, fóruns, etc., no aprofundamento dos debates, sugestões e decisões sobre a nova proposta constitucional, garantindo o poder de decisão da sociedade civil nos espaços públicos, a partir da atuação e colaboração conjunta com o Estado.

Nesse contexto, importante entender a existência de diferentes projetos políticos que envolve os diferentes atores integrantes do processo democrático como um todo na perspectiva de atuação coletiva e da existência de forças opostas que nem sempre, ou geralmente, irão se contradizer e incorrerão, obviamente, em importantes e difíceis embates.

Os espaços de participação vão se constituindo como verdadeiros palcos de diferentes disputas por inúmeros projetos políticos, na perspectiva de um jogo de forças, interesses e

visões de mundo que vem permeados por valores e crenças que distingue os diversos sujeitos que compartilham e convivem nesses espaços.

Seguindo essa linha de reflexão, é importante perceber que não existe um mecanismo que permita que as coisas aconteçam naturalmente, vez que a relação entre Estado e sociedade civil é também uma relação estabelecida dentro de uma concepção de poder, estabelecendo um conjunto de forças, que mobiliza olhares, ideias, propostas e interesses diferenciados dentro de um espaço de articulação e num um jogo político social em que todos visam obter resultados positivos em suas propostas, mas, nem sempre as ideias e propostas convergirão para um mesmo objetivo.

De qualquer modo, a garantia de participação popular tem se demonstrado presente em diversos espaços, com a participação de diferentes sujeitos e representações, em situações extremamente importantes para o debate, implementação e os avanços das políticas públicas em diversas áreas e tem contribuído para que outras formas de participação possam surgir, a exemplo dos orçamentos participativos que conquistou espaço em alguns estados brasileiros.

A concepção de Estado de Direito tem um significado importante e muito amplo, pois, a partir desse dispositivo, o Brasil, que era constituído anteriormente como Estado Nação, tornou-se um Estado de Direito, no qual não é atribuído poder absoluto ao governante, vez que o mesmo deve ser submetido ao crivo da lei, a qual está acima de todos. Porém, considerado o fato de que o Estado de Direito não garante a soberania popular, assim como as leis não são suficientes para contemplar o interesse da maioria, foi constituído no Brasil o Estado Democrático de Direito, fundamentado, dentre outros, na soberania popular.

Desse modo, o Estado Democrático de Direito é aquele que se forma a partir das diferentes vias de manifestação e pela prática e viabilização do princípio democrático que o constitui e, vez que, além de ser fundamentado na soberania popular, caracteriza a separação dos poderes estatais, que devem atuar harmonicamente, em consenso com a soberania popular e o respeito aos Direitos Humanos fundamentais, estabelecidos constitucionalmente.

Nesse sentido, a Constituição Federal possibilitou inúmeros avanços que fundamentou a participação e a soberania popular, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 1^a da CF, por meio de conselhos (art. 194, inciso VII), referendo e plebiscito (art. 49, inciso XV) e iniciativa popular (art. 29, inciso XIII, e art. 61, parágrafo 2^o da CF, reconhecendo e fortalecendo a importância do Controle Social sobre o Estado e da participação democrática, possibilitando a criação e o surgimento de diferentes modelos institucionais de participação, entre outros, a exemplo das Conferências Públicas e dos Conselhos de políticas públicas.

De modo geral, Constituição de 1988, a partir da instituição do Estado Democrático de Direito, ampliou direitos políticos e sociais, estabelecendo os meios de criação e atuação da democracia participativa, na perspectiva da construção de um país mais justo econômica e socialmente.

Porém, os avanços obtidos não se concretizaram em sua maioria, da forma como previsto, especialmente em relação à reorganização das políticas públicas, também em relação ao processo democrático institucional, também não se efetivou, vez que houve um movimento de fragilização dos espaços de participação, deliberação e controle popular previstos constitucionalmente, a exemplo dos Conselhos e das Conferências, ocorrendo o que ela denomina de “burocratização do Controle social”. Ainda segundo a autora, isso ocorre devido a institucionalização dos Conselhos, bem como dos conflitos, que muitas vezes são reduzidos a função cada vez mais executiva, atuando como meros órgãos de governo, segmentados e burocráticos.

Ao tratar da Participação social ao longo da história política Brasileira e analisando o contexto histórico-cultural, Silva (2008) afirma que sempre houve mobilização no Brasil, que nunca houve estagnação e atitude passiva do povo frente as arbitrariedades cometidas pelo Estado, tendo havido inúmeros movimentos e manifestações populares no decorrer da história do país que demonstram claramente a capacidade do povo em se organizar para lutar por seus direitos.

Segundo ela:

De acordo com Carvalho (1998), a atitude apática e “bestializada” do povo brasileiro frente às arbitrariedades do Estado não corresponde à realidade. Essa visão é, segundo a autora, uma construção discursiva que desqualifica o comportamento e a atitude do povo brasileiro, que incorpora as culturas negras e indígenas na forma de manifestar suas insatisfações. (3). (SILVA, 2008, p. 132).

Nesse ínterim, podemos afirmar que a participação política se deu como um modo de reivindicação pela participação da população nas decisões do estado, não apenas se submetendo a ele, mas, atuando de modo efetivo no contexto das decisões.

De modo geral, pelo que se pode perceber, o estímulo a participação social encontra-se sistematizado e ligado diretamente a uma concepção de governo e de sociedade refletindo os objetivos e as concepções ideológicas que norteiam a base governamental e política de cada gestão na criação frente ao lugar ocupado pelas políticas públicas.

Nesse contexto, o Partido dos Trabalhadores é considerado o único partido ao qual se atribui os avanços engendrados para a efetivação de uma política de gestão em que a comunidade passa a exercer seu poder político na perspectiva não apenas da democracia representativa, mas, também e especificamente participativa, com a finalidade de que o movimento popular seja parte atuante das decisões coletivas, permitindo que a população participe dos debates e decisões acerca das políticas públicas. A exemplo disso, cita o orçamento participativo/OP, que ocorreu em grande dimensão e com alto índice de participação em várias cidades brasileiras.

Após anos de embates e enfrentamentos para a construção de uma proposta popular de participação democrática, durante sua gestão, o Presidente Lula adotou uma orientação participativa ampliada, com vias a incrementar e expandir as políticas públicas participativas reforçando os conselhos de políticas públicas existentes, estimulando a criação de novos conselhos em áreas nas quais a participação não era relevante e apoiando o processo de realização das conferências por todo o país, de modo que fossem estabelecidas prioridades relativo às diversas áreas de concentração das políticas públicas, nas diferentes pastas do governo. Dentre outros, podemos citar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Esse movimento teve continuidade durante a gestão da Presidenta Dilma, vez que, embasado em sua origem, o PT sempre pautou a participação popular como fator fundamental de uma gestão pautada nos princípios democráticos.

A partir do golpe contra a Presidenta Dilma em 2016, esse movimento permaneceu em total descontinuidade, além de um processo de desconstrução e desarticulação da participação que vigora no momento político atual, culminando num sistema de governo que prega a concentração de poder, apoiado na ditadura e em valores antidemocráticos.

Independentemente do momento e do investimento governamental, a importância da participação social é um dos elementos essenciais do processo de constante construção no país, atribuindo à sociedade civil a responsabilidade de atuar de modo a avançar no debate e conseguir pautar as políticas públicas nos diversos níveis de governo, através dos mecanismos e instâncias de participação. A forma como isso ocorre e se ocorre, é um dos desafios do que esse trabalho pretende responder.

Apesar de encontrar respaldo nos anos 70, é fato que a aceleração e o avanço do processo democrático no país e, conseqüentemente a intensificação da participação social, em

seus diferentes arranjos institucionais, se deu a partir da Consagração da Constituição Cidadã de 1988.

A expressão “participação social” está atualmente em toda parte, mas, com sentidos e projetos diferentes, é encontrada nas práticas de instituições públicas das várias instâncias governamentais, nos arranjos institucionais de, praticamente, todas as políticas sociais e nos programas de governo de partidos de todos os matizes. A intensificação da participação social, entendida aqui como a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, reflete a configuração de um tecido social que foi se tornando mais denso e diversificado desde meados dos anos 70, período de surgimento dos novos movimentos sociais.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, coroou esse processo atribuindo relevância à participação da sociedade na vida do Estado, ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbitos federal e local.

A partir da Constituição Federal, abre-se um importante espaço que possibilita a participação popular frente aos anseios democráticos que prevê, dentre outras coisas, a democracia participativa como forma legal de participação da população nas decisões inerentes às decisões sobre as políticas públicas, bem como atuar na fiscalização e controle dos atos do governo.

Segundo Gohn (2002), vista como uma forma de democratizar o Estado e seus aparelhos, a participação sempre foi o centro das discussões sobre os Conselhos populares nos anos 80.

Reivindicada pela sociedade civil ao longo das décadas de lutas contra o regime militar, havia vários entendimentos sobre o seu significado. O termo recorrente era participação popular e a categoria central é a das classes populares que remete à de “povo” – figura genérica, carente de estatuto teórico, bastante criticada na literatura das ciências sociais. A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade.

Para Avritzer (2000), o conjunto de formas de participação são muito importantes para as políticas sociais, porém, não conseguem se contrapor à uma piora na qualidade da representação que envolve o dinheiro na política que acaba por dar o norte das candidaturas e determinar os vencedores e isso limita a participação popular, vez que, pois influencia, negativamente, na representação dos diversos espaços de poder político e, conseqüentemente, interfere no alcance e na efetividade da participação.

Para que o processo participativo possa ocorrer de modo efetivo, é consenso entre diversos autores da necessidade de uma participação qualificada, onde os processos sejam exercidos de forma clara, com participação efetiva nas inúmeras etapas decisórias e com conhecimento dos envolvidos em relação ao processo, o que, de certa forma torna a tão aclamada participação, muitas vezes fragilizada ou mesmo sem a efetividade ou autonomia devida.

Exige que a população e suas representações populares estejam firmes na concepção do significado dessa participação, bem como da responsabilidade e compromissos frente ao poder decisório. Exige da parte do governo a criação das estruturas necessárias que garantam a participação da sociedade civil de modo contínuo e qualificado.

Para Demo (2001), a participação social com qualidade relaciona-se com a prática correta dos sujeitos coletivos, configurando a organização política da sociedade civil:

Os fenômenos participativos, sobretudo as formas de organização da sociedade civil, precisam manifestar pelo menos quatro marcas qualitativas para corresponderem àquilo que chamamos de qualidade política: representatividade, legitimidade, participação da base e planejamento participativo autossustentado. A participação fora desses horizontes aproxima-se da farsa ou é incompetente (DEMO, 2001, p. 45).

Por outro lado, na concepção de Nogueira, a participação social deve ser desburocratiza, partindo do pressuposto da flexibilidade, da eficiência e da agilidade, para que, deste modo, possa ocorrer por completo, pois, segundo ele “ se os atores sociais mobilizam-se, mas as coisas não saem do lugar, eles retrocedem e deixam de participar” (NOGUEIRA, 2011, p. 153).

Este é um fenômeno que se verifica nos espaços de participação social, onde, na maioria das vezes, os atores representantes da sociedade civil, não se sentem contemplados com as decisões tomadas e desistem de participar, desestimulados e sem condições de agir diante da estagnação dos referidos espaços, que acabam por permanecer no controle do Estado, o que faz com que muitas vezes, tais espaços encontrem-se esvaziados da parte da sociedade civil, impactando de modo negativo no controle social da gestão pública, bem como nas deliberações acerca das políticas públicas, inviabilizando que a soberania popular seja exercida. Isso foi observado na realização da pesquisa.

Uma das grandes questões que parece permear a participação social e, muitas vezes, a inviabilizam refere-se à sua burocratização, sendo entendimento de grande parte dos autores de

que a mesma deva ser desburocratizada, para que possa se concretizar e tornar-se efetiva a partir de premissas básicas que a norteiam, como a flexibilidade, a eficiência e a agilidade. Ao participar de modo integrado, adequado e qualificado, dentre outras coisas, os cidadãos podem exercer de fato o controle social sobre os atos do poder público, fiscalizando e monitorando suas ações, bem como decidindo sobre as políticas públicas, em conformidade com a área de representação.

Na concepção de Santos (1993), o fato de participar não é garantia de que a população esteja de fato exercendo o seu papel frente ao compromisso assumido e seus aspectos de relevância social e às políticas públicas, devendo, para isso, estar comprometida e envolvida, de modo que a participação não seja patrocinada e fique sobre o controle do poder público, agindo e decidindo em prol dos interesses de determinados grupos.

Bobbio (2004) trata de duas perspectivas de controle social, o qual define como interno e externo. Refere-se ao controle interno para definir aqueles mecanismos de repressão utilizados pelo governo para a manutenção da ordem social e externo, quando exercido pela sociedade civil para controle das ações do Estado.

Em conformidade com as afirmações de Nahra (2007), a participação social não se esgota em si mesma, vez que está diretamente relacionada à elaboração de um projeto de sociedade que possui continuidade e não se finda, exigindo uma ação constante de organização, negociação, disputa, mobilização e pactuação pelos diferentes grupos sociais que compõem a sociedade, para consecução de suas finalidades. Neste sentido, é possível que os projetos representados por grupos minoritários possam ser reduzidos em contraposição dos grupos mais influentes e fortalecidos que tendem a se sobreporem aos demais.

É preciso salientar que ao contrário do que afirma o senso comum, o povo brasileiro tem participado de lutas políticas desde o início da colonização do país, primeiro as lutas dos povos originários que se negaram a serem escravos e lutaram contra o invasor europeu e depois com a luta dos negros, nos quilombos, nos quais se originaram as lutas sociais no Brasil, Gohn (2000).

O país passou de 1964 a 1985 por uma brutal ditadura, implantada pelos Estados Unidos com o intuito de manter, através da burguesia local, o controle sobre os destinos da nação, com o objetivo de que esse país não se desenvolvesse e pudesse dar uma vida digna ao seu povo, com avanço do autoritarismo no país e total repressão a qualquer forma de mobilização política.

Mais do que os resultados, o mais importante se deve a experiência adquirida pelos movimentos populares na busca constante por direitos. Quem perdeu, segundo a autora foi a elite e os militares que não contavam com a participação popular, buscavam fazer a transição por cima, como um dos pilares fundamentais, foram conquistados diversos avanços aprovados na Assembleia Nacional Constituinte.

A Participação das Organizações no Congresso Constituinte, o que hoje constitui o denominado Estado Democrático de Direito, fundamentado em diferentes princípios fundamentais e garantias constitucionais que tem como objetivo alguns direitos estabelecidos, incluindo os meios e formas de participação popular tais como referendos, orçamento participativo, conselhos gestores de políticas públicas, dentre outros.

Nesse contexto, é importante reconhecer a relevância dos movimentos sociais como um importante instrumento de luta do povo brasileiro, na busca por direitos, que desde o golpe de 2016, vem sendo reduzidos drasticamente pela classe dominante brasileira, através dos seus representantes, no Executivo e no Legislativo.

Concebida como uma nova forma de prática da cidadania que se contrapõe à concepção de um tipo de cidadania tutelada, assistencialista e clientelista, desprovida da concepção de direitos sociais, especialmente no que se refere à política de assistência social, a participação popular, surgida da luta dos movimentos sociais no Brasil mesmo antes da abertura democrática, se fundamenta em novos arranjos institucionais que se articulam para o exercício da controle social e como forma de intervir e incidir nas decisões do Estado nas políticas públicas.

Significa dizer que o processo democrático deve estar ancorado na perspectiva de um modelo de democracia mais amplo, que legitime a democracia enquanto campo de atuação e alcance popular, o que ele denomina de “exercício cotidiano de democracia”. (Florentino, pg. 16, 2010, grifo meu).

Citando Gohn, Pereira (2010) afirma:

Experiências de participação em desenvolvimento, em um país como o Brasil, ainda insuficientemente irrigado pela legitimidade democrática, que é marcado pelas desigualdades sociais, em que o avanço democrático está associado às condições concretas do exercício cotidiano da democracia. Nessa perspectiva, a eficácia da democracia participativa requer novas formas de distribuição de recursos, as quais devem considerar as necessidades sociais prioritárias. É, pois, necessário adotar de partida os mecanismos de inclusão social dos que estão fora do acesso aos direitos fundamentais, tais como aos

serviços de saúde, para alcançar os segmentos diferenciados que sejam representativos tanto das carências socioeconômicas quanto das demandas sociais. (PEREIRA, 2010, p. 16).

Criados nos diferentes níveis governamental, para deliberar e exercer o controle social, os conselhos de assistência social, além do grande desafio de fortalecer os espaços democráticos e deliberativos, também possuem a importante função de garantir os direitos dos segmentos vulneráveis da população, dando voz aqueles que são o foco principal das políticas de assistência social, incidindo de modo significativo na efetivação da política de assistência social como política pública.

CAPÍTULO 2

APORTE INSTITUCIONAL NACIONAL: OS CONSELHOS NO BRASIL DESDE A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O processo de transição democrática iniciado em 1985 causou importantes impactos na concepção dos movimentos sociais e interferiu de modo bastante significativo no espaço ocupado por estes, sua relação e definição que teve, posteriormente, como marco legal, Constituição Federal de 1988, que proporcionou as condições adequadas quanto a participação dos cidadãos nas decisões do Estado, com a criação de instituições específicas para garantir que a sociedade civil assumisse novos contornos e um novo papel junto ao Estado no debate, na deliberação e no controle das políticas públicas. Nesse interim, assumiu especial destaque os Conselhos de políticas públicas, composto de forma paritária por representantes da sociedade civil e do Poder Público, abrindo um leque de possibilidades e atuação nas decisões do Estado nas ações públicas.

A partir do movimento de redemocratização ocorrido nos anos 80, acirrou-se a busca pelas mais diferentes formas de participação, tendo os Conselhos em suas diferentes concepções e formas, surgindo daí as variadas formas e representações, a exemplo do Conselho de Saúde, de Educação, etc., os quais passaram a atuar concomitantemente aos movimentos sociais.

Muito embora as lutas sociais tenham sido reforçadas a partir de 1988 e do advento da Constituição cidadã, é fato concreto os precedentes históricos que demonstram que sempre houve mobilizações e lutas dos movimentos sociais direcionados para a luta por direitos, pelo combate as desigualdades se a busca por uma sociedade melhor, mais justa e igualitária, desde os tempos mais remotos da história do país, processo do qual se originaram os conselhos de políticas públicas.

Neste capítulo, abordaremos brevemente alguns conceitos históricos básicos para permear e nos possibilitar refletir sobre o tema e no modo como se dá o processo de evolução do conceito de democracia, na perspectiva da democracia participativa, suas concepções, seus atores e os formatos ideológicos e institucionais fundamentais.

Nesse sentido, podemos afirmar que os Conselhos de Políticas Públicas surgem como base fundamental da participação institucionalizada e passam a exercer um papel fundamental na consolidação da democracia, bem como na formulação das políticas públicas e no exercício do controle social no Brasil.

Historicamente, a concepção de Conselhos não é algo novo, pois, remonta os tempos mais antigos quando tais formatos eram constituídos em determinadas sociedades, especialmente por indivíduos com capacidades e conhecimentos específicos em determinadas áreas, com objetivos diversos, a exemplo de prestar consultoria aos governantes, auxiliando-os nas tomadas de decisões necessárias, a exemplo das concepções de GOHN (2002).

Segundo dados da cartilha Orientações Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social do MDS (2006):

Os conselhos de políticas públicas são órgãos vinculados ao Poder Executivo, criados por lei e devem se orientar pelo que ela define. Para você saber mais sobre o poder que é compartilhado entre a sociedade civil e o governo nos conselhos é útil conhecer como estão organizadas as responsabilidades dentro da estrutura do Estado. A divisão de responsabilidades do Estado brasileiro está prevista na Constituição Federal nos artigos 18º a 43º, que definem as funções da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. Em cada uma dessas esferas são produzidas, executadas e fiscalizadas as leis brasileiras. Os Poderes da União estão divididos em: • Poder Executivo – que planeja as ações administrativas e executa as leis; • Poder Legislativo – que elabora as leis; • Ministério Público – que defende e fiscaliza a aplicação das leis; • Poder Judiciário – que garante que as leis sejam cumpridas. (Cartilha Orientações Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social do MDS, 2006, pg 11).

Na concepção de Tatagiba (2004):

Os Conselhos não são espaços do governo, tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais representantes da sociedade e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas em áreas específicas. (TATAGIBA, 2004, p. 348).

A autora atribui aos conselhos gestores o caráter deliberativo das políticas públicas com o poder de incidir sobre as decisões do Estado, através da participação compartilhada com a sociedade civil (TATAGIBA, 2004, p. 348).

A partir de 1990 a participação social ganhou força no Brasil, distribuindo-se sob diferentes configurações e dimensões, com destaque para a proliferação de diferentes conselhos em diversas localidades e regiões, com diferentes formatos e níveis de atuação pelo país, estimulados especialmente, segundo alguns autores, pela aprovação do Estatuto das Cidades em 2000.

Além dos Conselhos, dentre as diferentes formas de participação e controle social, houve destaque para os Orçamentos Participativos, surgidos em Porto Alegre e expandidos posteriormente para inúmeras cidades distribuídas no Brasil.

Apesar dos aspectos positivos, a forte expansão de criação dos conselhos foi marcada por inúmeras dificuldades que se apresentaram desde a falta de autonomia dos conselhos criados nas pequenas e médias cidades. Esta questão tem levado a críticas de vários autores sobre o processo de criação de conselhos no Brasil, sem que se tenha a dimensão exata de sua efetividade, a exemplo de (AVRITZER, 2008) e outros, culminando com um aumento significativo destes colegiados a partir de 1998.

A partir dessa expansão, passam a ser previstas nas normativas, a estrutura interna e o modo de gestão e funcionamento dos Conselhos, que se destacam, segundo o autor por apresentar as seguintes características e elementos institucionais essenciais para garantir a estrutura de funcionamento administrativo que lhe garanta atuar de acordo com os mecanismos legais existentes, garantindo sua funcionalidade administrativa e deliberativa.

Apesar dos relevantes dados que traduzem a importância da participação enquanto fator preponderante para a efetivação das políticas públicas, segundo AVRITZER (2008), é importante considerar a correlação necessária entre a maior intensidade de participação com a capacidade tributária do município, vez que tal capacidade é quem permite implementar as decisões tomadas pelas instituições participativas.

Significa dizer que não basta apenas haver conselhos, é necessário que o município possua uma receita tributária adequada às demandas advindas das deliberações dos conselhos, vez que a efetivação das políticas estão diretamente ligadas à capacidade orçamentária dos municípios, vez que, não havendo capacidade tributária, a participação e consequente deliberação acerca das políticas públicas se tornam nulas.

Para além da capacidade participativa local, é importante que sejam observados e analisados os limites das próprias desigualdades regionais para que se possa refletir e analisar a participação social no Brasil, vez que o aumento da receita tributária própria deve ser levada em conta para efetivação das políticas públicas locais.

Apesar da grande e importante expansão das instâncias de participação social a nível local no Brasil com demonstrações de resultados significativos no funcionamento da administração pública, havendo demonstrações de uma correlação positiva e direta entre a participação e o desempenho na implementação de políticas sociais, há que se considerar que o aumento da receita tributária própria como a maneira mais adequada para melhorar a

capacidade de investimento dos municípios e ter sob o controle da administração municipal os novos recursos. (AVRITZER, 2008)

As diferentes concepções e mecanismos que se sobrepõem ao processo participativo refletem um processo que não é simples de na prática, posto que refletem as diferenças, os valores e um jogo de forças que se desencadeia e exige de todos os envolvidos a capacidade de lidar com tudo isso de modo capacitado e com conhecimento de causa que envolve tanto os objetivos e as finalidades da participação, quanto uma concepção de políticas públicas pensadas a partir de propostas coletivas.

Independentemente das dificuldades que se apresentam de diferentes formas, tanto em relação a estrutura de funcionamento, ao manejo das relações entre governo e sociedade civil, às capacidades deliberativas e de incidência nas políticas públicas, dentre outros, há consenso em que o principal resultado dos conselhos refere-se ao grande aumento da capacidade da sociedade civil de controlar e fiscalizar as políticas sociais do Estado.

Exemplo disso encontram-se na atuação dos conselhos de saúde ou de assistência social, com visível e significativo impacto organizador e controlador sobre as políticas sociais em nível local. No caso específico dos conselhos de assistência social, podemos citar o fato do conselho ; os de assistência sobre a gestão da política social dos municípios, ao exigir de prefeitos requisitos básicos poder exigir e deliberar sobre critérios relevantes para a política de assistência social enquanto condição inclusive para os repasses fundo a fundo, provenientes dos entes federados.

2.1. O papel dos Conselhos de Assistência Social na política de assistência social no Brasil

A Constituição Federal de 1988, representou um marco na assistência social pelo simples fato de ter a previsão de existência dentro da Carta Magna, diferentemente das anteriores, ao prever o sistema de seguridade social, referindo-se tanto à assistência social, que garante direitos a todos os cidadãos que dela necessitar, independente de contribuições (CF artigo 203), quanto à previdência social, que trata dos direitos dos trabalhadores.

De acordo com os apontamentos de Yasbeck (1997):

Nesse sentido a Seguridade Social implica que todo cidadão tenha acesso a um conjunto de certezas e seguranças que venham cobrir, diminuir ou precaver os riscos e as vulnerabilidades sociais. A partir dessa nova concepção foi instituído o reconhecimento do direito universal, independente se o

cidadão contribuisse com o sistema previdenciário ou não. (YASBECK, 1997, p.13).

Embora com a instituição na constitucional da seguridade social, que envolve ações na área da saúde, a assistência social foi regulamentada somente depois de 5 anos de sua promulgação, através da Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, popularmente conhecida como LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social.

Importante observar, ainda em relação à Constituição Federal na temática da assistência social, que foram inseridas orientações visando atender ao princípio da proximidade àqueles que dela necessitarem, através da previsão da descentralização político administrativa e a participação da sociedade nas discussões acerca do tema. Assim, a base do projeto da Lei Orgânica da Assistência Social contou com muitos debates sobre como deveria ser o formato da “nova” assistência social.

E novamente vemos a previsão constitucional dos órgãos de participação popular na gestão pública, os conselhos de direitos, serem decisivos na regulamentação da LOAS - foi após amplos debates, não somente, mas principalmente realizados pelo Conselho Nacional da Assistência Social, regional e nacionalmente, que foi moldado o projeto de lei que veio a se tornar a Lei Orgânica da Assistência Social.

Na concepção de Yasbeck (2006):

A Lei inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a Assistência Social.” (YASBECK, 2006, p.12).

A Lei Orgânica da Assistência Social atribuiu um papel de extrema relevância e maturidade legal aos serviços socioassistenciais, e instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) enquanto instância máxima de deliberação, o qual possui entre as suas principais atribuições, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que se constitui como o documento normatizador das ações de assistência social, (Resolução nº 145 de 15/10/2004). De modo geral, a PNAS é construída a fim de integrar as demais políticas sociais, considerando as peculiaridades sociais e territoriais, efetivando assim, a garantia dos mínimos sociais, bem como a universalização dos direitos sociais (MDS, PNAS, 2004), e tem como órgão gestor, em âmbito nacional o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

(MDS), responsável por sua gestão e pela implementação das políticas públicas de assistência social em todo o território nacional.

Como já dito, a Lei Orgânica de Assistência Social instituiu a previsão de participação social como um dos principais dispositivos da Política de Assistência Social, regulamentando e estabelecendo as diretrizes para a Política de Assistência e para os Conselhos enquanto espaços privilegiados para o exercício do controle da sociedade civil quanto às ações do Estado no âmbito das Políticas Públicas em geral e, especificamente, da Política Pública de Assistência Social.

Assim, podemos afirmar que a criação pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi um dos fatores primordiais para instituir as diretrizes e princípios já previstos na CF/88 e na LOAS de 1993, possibilitando a reorganização e execução das políticas nos diferentes níveis federativos e permitindo que os avanços continuassem a acontecer.

Conforme pode ser observada, a estruturação da política de assistência social segundo as diretrizes expressas na Carta Magna, evidencia-se a relevância do Conselho Nacional de Assistência Social, que colabora tanto na formulação da Lei Orgânica de Assistência Social quanto é o formulador da Política Nacional de Assistência Social. E em decorrência da necessária descentralização político administrativa da assistência social, de forma que desse amplitude ao atendimento ao usuário, e ainda da participação da sociedade civil organizada na formulação das políticas e controle das ações, (CF art. 204, incisos I e II), ficou previsto, na LOAS, a organização da gestão da assistência social sob a forma de um sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social/SUAS.

O Sistema Único de Assistência Social/SUAS surgiu então enquanto resultado de deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003, e expressa a materialização dos princípios e diretrizes dessa importante política social que coloca em prática os preceitos da Constituição de 1988 regulamentados na Lei Orgânica de Assistência Social, de 1993.

Visto como um sistema totalmente inovador, o SUAS representa uma forma eficaz e eficiente de organizar e gerir a Assistência Social brasileira, vez que se instituiu em parceria com a sociedade civil, garantindo a participação como fator preponderante de seu funcionamento, devendo ser planejado e executado pelos governos federal, estaduais, do Distrito Federal (DF) e municipais, de modo a garantir a Assistência Social devida a milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias.

Através do conhecimento do desdobramento da política de assistência social pós constituição de 1988, é possível verificar a proporção e a relevância adquirida pelos Conselhos de Assistência Social frente ao desafio da participação. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS teve papel imprescindível na elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social, no Plano Nacional da Assistência Social e do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Da mesma forma, a implementação do SUAS, nos níveis estaduais, do distrito federal e municipais, conforme preconizado na prerrogativa de descentralização político administrativa, de forma que a assistência seja expandida e executada a todos os usuários da política, independentemente de suas localizações, estabelecendo a organização da política de assistência social, onde, independente do nível de implementação, os Conselhos de Assistência Social atuam no exercício do controle social, resguardando as ações necessárias para o seu fortalecimento.

Importante observar que o controle social está totalmente relacionado à capacidade e à competência da sociedade civil em exercer o seu papel no espaço democrático, atuando de modo paritário com o governo, intervindo nas políticas, com o objetivo de conhecer e incidir em suas demandas e monitorar sua execução, de modo que se efetive a premissa constitucional *“de participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.”* (CF art. 204 inciso II, 1988).

Assim, os Conselhos de Assistência Social, enquanto órgãos de participação popular na gestão pública, são órgãos que compartilham com o governo de importantes decisões sobre as políticas da Assistência Social, buscando garantir as conquistas de direitos, através do controle social. Além da atuação regular dos Conselhos, são também realizadas, dentro de espaço de tempo definido dentro da PNAS, e coordenadas pelo CNAS, as Conferências de Assistência Social, em todos os níveis de gestão, de forma a realizar a avaliação da política nacional da assistência social, visando coletar, dentro de cada espaço de discussão, sugestões para o aprimoramento do Sistema Único da Assistência Social.

A partir destas concepções, é possível se afirmar que a premissa máxima de execução da política nacional de assistência social a partir da prerrogativa descentralizada, compõe o Sistema Único de Assistência Social/SUAS, com base em seu caráter de acessibilidade às populações, que são atendidas dentro do território (município/estado/unidade da federação) onde está localizada e dispõe sobre a característica de proximidade com o usuários, os quais

tem papel fundamental na composição dos conselhos de assistência social existentes nos diversos entes federados, e assim, podem atuar, em conjunto com os demais representantes dos colegiados, dentro do Conselho, de modo a incidir diretamente na política de atendimento, fazendo prevalecer suas deliberações.

É esse caráter descentralizado de execução que fortalece (ou deveria fortalecer) a incidência dos Conselhos de Assistência Social nas políticas de atendimento da assistência social.

Evidente que, independentemente das dificuldades para sua implementação e execução, o SUAS representa a efetividade da conquista de direitos expressos na legislação, a partir de uma lógica de garantia e efetivação de direitos.

Nesse cenário urge que os Conselhos sejam ocupados, fortalecidos e possam estar cada dia mais preparados para o embate e a defesa do SUAS, garantindo os direitos aos usuários da política.

Conforme nos ensina Gohn (2011):

O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização. (GOHN, 2011; p.14)

A disposição legal para a criação dos Conselhos de assistência social foi extremamente importante para a criação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS e para os avanços na efetivação da política pública de assistência social no Brasil, devendo ser estruturados e ter seu funcionamento sua atuação pautado nas normativas vigentes que tratam da política de assistência social e dispõe quanto a sua estrutura e organização. Dentre seus principais mecanismos de controle estão o monitoramento, avaliação e fiscalização de serviços, programas e benefícios de assistência social prestados à população por órgãos públicos e entidades sem fins lucrativos, conforme as regras previstas pelo CNAS, aplicáveis à todos os entes federados.

Para que possa exercer as ações que lhe são delegadas, é necessário que possam conhecer e aprimorar os serviços prestados pela rede socioassistencial, públicos e privados, mantendo-se atualizado e colaborando para o debate qualificado e auxiliando nas decisões do conselho. É essencial que os conselheiros estejam empoderados de seus papéis e da importância

de sua atuação, de modo assíduo e contínuo que lhes permita contribuir com as ações e decisões a serem tomadas pelo Conselho. Para isso, é necessário que haja um processo de formação constante que lhes permita conhecer os principais marcos legais que regulamentam o funcionamento das entidades, projetos, benefícios e programas em funcionamento ou que deverão ser implantados em consonância com a política de assistência social e, em conformidade com as demandas locais existentes para cada área em específico.

2.2. O Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS

Além de consolidar regulamentar a Constituição Federal no âmbito da assistência social enquanto política pública, direito do cidadão e dever do Estado e dentre outros importantes avanços trazidos, em seu artigo 16, a Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) determina a criação dos conselhos de assistência social nas três esferas governamentais (nacional, estadual e municipal e Distrito Federal), reforçando a importância da participação social disposta na Constituição Federal e sobre o funcionamento dos Conselhos dentro de um sistema descentralizado e participativo, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

A partir deste dispositivo, a criação dos Conselhos torna-se critério e condição indispensável para o repasse de recursos aos municípios, aos estados e ao distrito federal. A criação do Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS foi o grande marco para a construção e defesa das políticas públicas universais enquanto garantia dos direitos sociais, com foco na implantação e utilização de sistemas descentralizados e participativos destes então criados espaços de participação social democrática e exercício do controle social.

Dentre outras atribuições, com a missão de promover o controle social da política pública de assistência social e contribuir para o seu permanente aprimoramento, a partir das necessidades da população brasileira.

Composto de modo paritário (metade dos representantes do governo e metade da sociedade civil) por um colegiado de 18 membros, entre suplentes e titulares, sendo estes nove representantes do governo e nove da sociedade civil organizada. A representação da sociedade civil é dividida em segmentos, sendo estes: entidades e organizações de assistência social; representantes de trabalhadores da assistência social e usuários ou organizações de usuários da política de assistência social.

As reuniões são mensais e, dentre suas principais atribuições e competências, está a aprovação da Política Nacional de Assistência Social/PNAS, regular e fiscalizar a prestação de serviços públicos e privados e zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da política de assistência social, além de convocar a Conferência Nacional de Assistência Social.

O CNAS se destaca como o principal órgão integrante da Política Nacional de Assistência Social, a qual foi aprovada em 2004 durante reunião Descentralizada e Participativa do CNAS, em setembro de 2004, a partir das deliberações da IV do cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, como resultado do compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em concretizar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

A forte atuação do CNAS foi extremamente relevante, em consonância com as normativas (Resoluções, Convenções, Tratados, etc.) nacionais e internacionais, para criação de diferentes marcos regulatórios para efetivação do SUAS e fortalecimento das políticas de assistência social no país, servindo de referência para os demais conselhos, nas diferentes instâncias de funcionamento.

2.3. Breve resumo da assistência social no Brasil no período de 2009 a 2020

A assistência social como política pública no Brasil passou por uma longa trajetória de luta para afirmar a Assistência Social como política social, ao contrário do que foi feito durante muito tempo no país em que a assistência social era tratada na base da filantropia e do clientelismo, não obstante a criação de importantes dispositivos constitucionais assegurados na Constituição Federal (1988), da LOAS (1993), da Política Nacional de Assistência Social/PNAS (2004), da aprovação da Lei no. 12435 que complementa a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e da aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social/SUAS (2012), as quais trouxeram significativos avanços normativos.

Porém, independentemente de suas relevantes disposições, apenas as normativas não são capazes de modificar de imediato o legado histórico das práticas de assistência social fundamentadas numa visão limitada da assistência social, faz-se necessário que se compreenda

as mudanças propostas na concepção de uma sociedade pautada nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, devendo tais políticas sociais serem entendidas, debatidas e assumidas por todos os integrantes diretos envolvidos na gestão da Política de Assistência Social sob uma nova lógica, ou seja, do direito à proteção social para todos os cidadãos, devendo ser implementada nos diferentes níveis federativos e nos mais amplos lugares do Brasil, vez que o combate a fome e a pobreza extrema constituiu o principal tema do Governo Lula, que teve no Programa Bolsa Família (PBF), criado através da Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, no âmbito do Fome Zero.

Através da atuação e da união de diversos atores, a Política de Assistência Social pode adquirir o status de política social, sendo implantada e reavaliada a partir de um processo de institucionalização e contínua profissionalização que lhe permita atuar e atingir os objetivos propostos, bem como os aspectos da ordem da conjuntura política e econômica que interfere de modo direto na efetivação de tais políticas.

É necessário também que se reconheça e possa atuar efetivamente nem possíveis processos de ordem estrutural que possam vir a comprometer a efetividade de tais políticas, vez que, não obstante os avanços normativos alcançados, ainda se pode perceber uma contradição significativamente grande entre os direitos garantidos na Constituição Federal e sua concretização na vida da grande maioria da população.

Na concepção de Yasbek (2004):

Na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece na Assistência Social brasileira uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários. (YASBEK, 2004, p. 26).

Diante das grandes e graves desigualdades e mazelas sociais existentes no Brasil e das características e demandas inerentes a população e seu território, a qual convive diariamente em condições precárias de vulnerabilidade social, a qual, segundo Yasbek: “por se tratar de uma população destituída de poder, trabalho, informação, direitos, oportunidades e esperanças” (YASBEK, 2004, p.22), faz-se necessário uma atuação contínua e efetiva da rede socioassistencial local, de modo a dirimir as situações mais graves e encaminhar para os equipamentos específicos que possibilitem a assistência adequada às diferentes situações.

Para combater os retrocessos provocados por ações filantrópicas e assistencialistas e que se possa continuar avançando na efetivação da política de assistência social como um direito social, é fundamental que haja um processo de acompanhamento, avaliação e investigação constante, de modo a se garantir que as obrigações e ações a serem implementadas para a efetivação do Sistema Único de Assistência Social no país estejam sendo, efetivamente executadas, independentemente das dificuldades e da dinâmica específicas, exigindo um comprometimento e atuação contínua de todos os atores responsáveis, o que inclui as gestões, os trabalhadores, os usuários da política, dentre outros.

Analisando a linha do tempo da política de assistência social, com base nos levantamentos realizados podemos perceber que o grande salto da assistência social enquanto política pública e na ótica de direito social só passou a ser efetivada a partir da aprovação do PNAS em 2004, considerados os investimentos realizados e as ações desenvolvidas pelo Governo Federal, voltadas à aprovação de novas propostas de estruturação e, se assim podemos dizer, de consolidação do SUAS enquanto um sistema integrado de ações, envolvendo os mais variados tipos de programas, projetos e serviços cofinanciados para implantação do sistema nos municípios e estados do país.

É notável que durante as gestões do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal, houve grandes investimentos e estímulo aos processos que envolviam a participação popular e deliberativa, a exemplo do Orçamento Participativo que foi implantado em diversos municípios do país, com significativa participação popular e criação de diversos Conselhos, nas diferentes áreas de atuação da política pública, com o maior número de recursos e investimentos na área da assistência social, especialmente a criação e ampliação do Programa Bolsa Família.

Na apresentação introdutória de um importante documento elaborado pela Secretaria Geral da Presidência da República denominado Democracia Participativa – Nova relação do Estado com a sociedade (2003-2010), publicado em 2011, que contextualizada a participação da sociedade civil e, em especial, dos movimentos populares na construção das políticas públicas foi. Sem dúvida, uma das principais marcas do Governo Lula, a partir de 2003, com a implantação de inúmeros Programas e Serviços e com o aumento significativo de marcos regulatórios e propostas de implementação de condições de fortalecimento e ampliação do SUAS.

Embora o documento citado trate especificamente do período específico do governo do ex-presidente Lula, ele traduz o momento inicial de um modo de governar baseado no diálogo permanente e qualificado com os mais diferentes segmentos da sociedade brasileira,

ênfatizando um novo método de governa que privilegia a interação da democracia participativa com a democracia representativa. Ao contrário de concorrerem, elas se complementam de modo a favorecer a participação dos cidadãos nas decisões do Estado, segundo dizem, favorecendo desenvolvimento do país.

Dentre outros fatores, ênfatiza a participação da Secretaria Geral da Presidência enquanto liderança na construção dos Planos Plurianuais, juntamente com os Conselhos e outras instituições e representações.

Na concepção de Silva (2011):

O grande desafio à participação social está dentro do Estado, que demora a se moldar a novas propostas. A máquina estatal, até 2003, não tinha a participação social como um método de construção de política pública e havia uma cultura resistente a isso. (SILVA, 2011, p. 23)

Segundo a autora, a partir do avanço ocorrido em 2003, no âmbito Federal, a participação social tomou novos rumos, com a criação de novas possibilidades de participação.

Todo esse movimento que continuou, foi estimulado e propiciado de modo direto pelo compromisso Governo Federal, através da Secretaria Geral da Presidência da República, com a proposta de consolidar um sistema nacional de democracia participativa, o que também culminou com a criação de diversos Conselhos de Políticas Públicas com diferentes competências, focados na redução das desigualdades e inclusão social.

Foi durante o Governo Lula que as Conferências Nacionais de Assistência Social avançaram e passaram a se destacar no cenário nacional, com aumento significativo do número de participantes, sendo inclusos novos temas e segmentos e definindo-se um calendário periódico de realização das Conferências as quais passam a acontecer em ciclos envolvendo os municípios e os Estados, repercutindo finalmente na Conferência Nacional. Ocorreu também a sistematização dos documentos compostos de resoluções, diretrizes e moções, determinando um formato de elaboração, transcrição e registro dos dados, sendo tratados e debatidos os mais diferentes temas sociais, inerentes a política pública, envolvendo grandes números de participantes de diversas instituições e representações sociais.

Concomitantemente a isso foram criados diversos programas e obtidos diversos avanços na área social, dentre outras áreas, sempre com muita mobilização e participação de seus atores, possibilitando grandiosos avanços nas mais diferentes frentes do país.

Em 2005, é instituído o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no

campo da proteção social brasileira, consolidando o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, a fim de operacionalizar a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social. Finalmente, em 6 de julho de 2011, a Lei FEDERAL 12.435/2011 é sancionada, garantindo a continuidade do SUAS.

Assim, pode-se afirmar que foi durante a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houveram grandes e significativas alterações para a política de assistência social, com inúmeros programas, projetos, serviços e ações que culminaram com a criação do Sistema Único de Assistência Social em 2011 e impactaram positivamente a área da assistência social, bem como ampliaram a criação e implantação de diferentes conselhos de políticas públicas em geral nas mais diversas áreas da política públicas voltadas para o indivíduo e a família, com prioridade para aqueles em condição de vulnerabilidade.

Segundo dados obtidos do Relatório da OXFAM (2021):

No final de 2018, havia 40 conselhos ou comissões nacionais de políticas públicas no Brasil⁶⁷, sendo que 75% deles foram criados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e 45% entre 2001 e 2016⁶⁸. Quanto à espécie normativa de criação dos conselhos nacionais, 40% foram criados por lei, 35% por meio de decreto e 25% a partir de outros tipos normativos, (OXFAM 2021, p. 27.)

Esse movimento teve continuidade durante a primeira gestão da Presidenta Dilma Rousseff, a partir de 2010, que se apresentou com a proposta de melhorar a gestão e articulação dos serviços públicos, o que se concretizou, vez que em seu governo ocorreram diversos investimentos direcionados para a política de assistência no Brasil, em consonância com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, com a criação de diversos programas, serviços e benefícios socioassistenciais

Dentre outras importantes mudanças, surge a proposta de implantação de Residências Inclusivas, que está em sintonia com as metas previstas no Plano Nacional de Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver Sem Limite – Eixo Inclusão, lançado pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, em 17 de novembro de 2011. Trata-se de uma resposta aos anseios já há muito manifestados no âmbito da luta pelos direitos da pessoa com deficiência, e responde aos compromissos assumidos pelo Brasil, junto à Organização das Nações Unidas (ONU), ao ratificar a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Neste cenário de importantes e contínuas conquistas, importante ressaltar a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 109, de 11

de novembro de 2009, da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o que possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais.

Estabeleceu-se também, as provisões, aquisições, condições e as formas de acesso. Foram criadas as unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais, constituindo-se uma norma essencial para direcionar e oferecer parâmetros de funcionamento para os diferentes programas, projetos, serviços e benefícios integrantes da rede socioassistencial pública e privada por todo o país.

Ainda na primeira gestão da Presidenta Dilma Roussef, com o intuito de ampliar e fortalecer outras iniciativas em curso, foi lançado o Plano Brasil sem Miséria, conforme se observa de dados extraído do site do IPEA (2015):

Em dois de junho de 2011, o Governo Federal lançava o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), com o objetivo ambicioso de superar a extrema pobreza até o final de 2014. O Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres. (IPEA, 2011, P. 2).

Atuando de modo integrado com outros programas de inclusão e de renda, o Plano Brasil sem Miséria dispõe sobre o desenvolvimento de ações de “busca ativa”, com o objetivo de chegar aos locais mais distantes onde as famílias extremamente pobres pudessem ser encontradas para serem cadastradas no Cadastro Único. Para dar suporte aos municípios na realização das ações de busca ativa foram criadas equipes volantes para a área da assistência social, com aumento significativo dos recursos a serem repassados para que os municípios acirrassem as ações ligadas à gestão do Cadastro Único, de modo a atingir e inserir o maior número de famílias possível.

Com o investimento do Governo Federal em diversos programas, os quais se encontravam interligados com o Programa Brasil sem Miséria/PBSM, houve um impulso muito grande de modernização institucional do sistema de informações, com grande ampliação dos equipamentos sociais, fortalecimento e expansão do SUAS nos municípios e estados brasileiros.

Com o desencadeamento de escândalos de suposta corrupção da parte da direita contra o PT e o apoio de parte da sociedade e da base aliada, representado pelo então vice presidente Michel Temer, o governo Dilma sofreu o impeachment, um dos mais duros golpes contra o país e contra a democracia.

Após o afastamento da Presidenta Dilma, em razão do processo de impeachment, assumiu a presidência o então Vice-Presidente Michel Temer, que teve dentre suas primeiras ações a redução do número de Ministérios de 32 para 23, alegando que teria como objetivo a redução de gastos do Poder Executivo. Dentre as mudanças realizadas pelo então presidente interino, está a fusão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/MDS com o Ministério de Desenvolvimento Agrário, denominado a partir de então de Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, o qual passou ao comando, digamos, desastroso, do então Ministro Osmar Terra.

A política de assistência social que vinha ganhando força no governo anterior através do SUAS, sofreu um duro golpe que, a partir de então, passou a sofrer um desmonte, em especial da seguridade social.

Ou seja, os avanços que vinham sendo realizados para que a política de assistência social enquanto política do Estado e direito dos cidadãos, com importantes investimentos, especialmente durante o governo Dilma, sofreu um retrocesso durante o governo Temer, com esvaziamento dos Programas que vinham sendo desenvolvidos com base no PNAS, ancorados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Todo o investimento, especialmente os recursos financeiros que vinham sendo investidos de forma expansiva para reordenamento da proteção social especial e de novos dispositivos e serviços para atender os diversos grupos numa extensão territorial, com a normatização e o aumento da oferta voltados para os grupos de alta vulnerabilidade deixaram de ser investidos e muitos programas foram totalmente esquecidos e abandonados e o que se viu na sequência foi uma sequência de desmonte dos serviços.

Para além da alteração do nome do Ministério, a saída da Presidente Dilma evidenciou mudanças significativas no país de modo geral, inclusive na política nacional de assistência social. O então Ministro Osmar Terra, com uma história política bastante contraditória, que vai do combate a ditadura para a elaboração de um projeto de lei que institui a internação compulsória e apoio ao governo Bolsonaro, especialmente em atitudes catastróficas de apoio a tratamentos não reconhecidos cientificamente para o COVID-19.

Bastante rigoroso, tratou a política de assistência de forma controlada e pensando especificamente na redução de custos, sem se importar com a população e sem demonstrar qualquer importância a continuidade das ações do governo Dilma para combater a fome e a pobreza. Foi citado e ouvido posteriormente na CPI da pandemia, dentre outros processos por irregularidades no governo Bolsonaro.

Pesquisas recentes demonstram os resultados negativos e os significativos retrocessos causados desde o início do governo Michel Temer para a política de assistência social, consolidando desde o início um processo de agravamento e de aprofundamento dos ideários neoliberais expressos na regressão claramente combatido pelas conquistas sociais institucionalizadas pelas lutas coletivas, acolhidas pela Constituição Federal de 1988 e em relação ao processo de concretização do SUAS, a partir de 2005.

O processo de construção do SUAS, a partir de 2005, apesar de conter possíveis contradições e limites, significou importantes avanços normativos, políticos e institucionais voltados no aperfeiçoamento, integração e qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais, incluindo os cortes de recursos no orçamento da assistência social. Porém, no momento atual, diante das adversidades e instabilidades que implicam diretamente nas políticas públicas, evidencia-se o avanço da pobreza, da fome e dos índices de vulnerabilidade da população, em especial os mais vulneráveis.

E isso pode se tornar ainda pior com os constantes ataques pelo governo federal às políticas de assistência social e seus programas, com significativas reduções orçamentárias que, se não os inviabilizam, os reduzem drasticamente, lançando milhares de pessoas a fome e à miséria.

Conforme já dito, a queda da Dilma em 2016, significou para o país, inclusive para as políticas da assistência uma verdadeira tragédia e culminou com a eleição de um candidato de ultra direita para ocupar a presidência do país que a partir de então deu início a um claro processo de retrocessos em todas as áreas da política pública, perseguições, ameaças contra a democracia e um estado acelerado de empobrecimento da população do país, com a economia totalmente defasada, desemprego em alta e um estado de calamidade, agregado a situação de pandemia.

O golpe resultou numa calamidade econômica e social sem precedentes para o Brasil e, em seguida, na eleição de Bolsonaro. Direitos históricos do povo estão sendo aniquilados. Avanços civilizatórios alcançados no período democrático que sucedeu à ditadura militar vão sendo dilapidados. Conquistas fundamentais obtidas nos governos do PT passaram a ser

revogadas. Este processo radicalizou-se com um governo agressivamente neoliberal na economia e perversamente ultraconservador nos costumes. Um governo com uma inequívoca índole neofascista.

Dentre as muitas ações desastrosas para o país e também para a política de assistência social durante o governo Temer, podemos citar a Emenda Constitucional 95/2016, que reduziu o orçamento para 2017 e congelou por 20 anos os orçamentos das políticas sociais, o que tem causado impactos significativos no SUAS, em razão dos cortes orçamentários realizados pelo governo federal, agregado a frequentes atrasos no repasse dos recursos aos estados e municípios, causando prejuízos graves e levando a uma significativa redução da capacidade de atendimento dos programas, projetos e serviços socioassistenciais municipais.

Porém, os mais graves retrocessos tem acontecido na desastrosa primeira gestão do Governo Bolsonaro, diante de frequentes ações dirigidas pelo próprio presidente, que demonstram, desde o início de seu governo, que desde o início manifestou uma postura de perseguição e o ódio aos partidos de esquerda, aos movimentos sociais, aos direitos humanos e outros mais que se posicionem contra sua ideologia pautada na ditadura, na apologia a tortura, no preconceito e no ódio às diferenças, especialmente às populações e povos mais vulneráveis, a exemplo de índios, mulheres, homossexuais, pobres, crianças, etc.

Para marcar os 100 dias do seu governo e num impulso radical de por fim e impactar em especial os Conselhos criados durante as gestões do PT, o presidente Jair Bolsonaro decretou a extinção de grupos de trabalho, comitês e conselhos criados até o final de 2018, de caráter consultivo e paritário entre governo e sociedade civil, a exemplo da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT, etc. Segundo informações, a época pelo Ministro da Casa Civil, a intenção era reduzir de 700 grupos para 50.

A Presidente do CNAS, Norma Carvalho, em decisão totalmente arbitrária colocou em risco até mesmo a realização da Conferência Nacional de Assistência Social, posto que, através da Resolução de nº 15, publicada no Diário Oficial da União e, 29/04/2019 revogou as Resoluções do CNAS nº 12, que dispõe sobre a convocação extraordinária da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social; nº 13, que designa a Comissão Organizadora da Conferência; e nº 14, que estabelece as normas para a realização das Conferências Municipais, Estaduais, Distrital e Nacional de Assistência Social. a exemplo da XII Conferência Nacional de Assistência Social que, em razão da posição contrária do governo que determinou a revogação das resoluções, tornando sem efeito a convocação para a 12ª Conferência Nacional de

Assistência Social, aprovada pelo Pleno do CNAS por 11 votos a 7, no dia 10 de abril, em votação histórica bastante comemorada pelos movimentos sociais, diante da posição contrária dos representantes do governo Bolsonaro.

Para justificar “desconvocação”, a Presidência do CNAS se pautou no parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania (CONJUR/MC), de 21 de março de 2019, o qual apontou a necessidade de quórum qualificado (dois terços dos votos dos conselheiros) para aprovar a convocação extraordinária do processo conferencial. Além disso, segundo consta, a presidenta também argumentou que a Lei Complementar nº 73/93 estabelece que os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados por ministros de Estado, devem ser observados pelos órgãos autônomos e entidades vinculadas, como é o caso do CNAS.

Em um movimento organizado pela sociedade civil, foi convocada a denominada “Conferência Nacional Democrática de Assistência Social”, num claro e significativo movimento de oposição e enfrentamento à gestão antidemocrática de Bolsonaro, visando fazer prevalecer o respeito e a garantia do direito constitucional de participação e controle social.

Segundo matéria do Jornal Nacional de 25/10/2021, baseada em um levantamento inédito do Cebrap, o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, demonstra que durante sua primeira gestão, “o governo Bolsonaro extinguiu ou esvaziou 75% dos conselhos e comitês nacionais mais importantes do Brasil.”

De acordo com os dados obtidos nesta pesquisa, governo Bolsonaro praticamente desmontou a estrutura de participação popular, através da extinção ou esvaziamento destes colegiados.

Dentre outros, cita o Conselho Nacional de Segurança Alimentar como um dos símbolos da luta contra a pobreza e a fome, o qual encontra-se desativado e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente/CONANDA que, assim como o Conselho Nacional da Pessoa com Deficiência/CONADE, embora existentes, encontra-se quase totalmente esvaziados e inoperantes, sem condições estruturais para funcionar.

Para todos os envolvidos, entre movimentos sociais, profissionais e militantes, ficou clara a intenção do governo Bolsonaro em atacar, restringir e inviabilizar a participação social e, conseqüentemente, impedir a transparência de seus atos, garantindo que o controle sobre as políticas públicas, no caso específico, as políticas de assistência social ficassem totalmente nas mãos do governo, em detrimento dos dispositivos constitucionais e fragilização dos processos democráticos e da democracia como um todo.

Embora tenha havido decisão do STF no sentido de limitar a extinção dos Conselhos criados por Lei, é notória as ações do atual governo em inviabilizar ou impedir a atuação destes colegiados, com a claraintenção impossibilitar o funcionamento e as ações destes colegiados, especialmente os Conselhos de Políticas Públicas, limitando a atuação e o alcance da sociedade civil nas decisões do Estado, bem como dificultando e inviabilizando o exercício do controle social disposto na Constituição Federal de 88 e deixando apenas e tão somente nas mãos do governo o poder de decidir sobre as políticas públicas.

Essa condição vem sendo propagada para muitos estados e municípios. Pela experiência dessa pesquisadora, os embates e dificuldades sempre existiram e, raras as exceções, as gestões, de modo geral, acabam por demonstrar uma postura de ingerência e controle dos Conselhos de Política Pública em geral e também do CMAS.

Por mais que a legislação seja clara em dispor sobre a autonomia do Conselho em suas ações e deliberações, por estar atrelado e funcionar dentro da estrutura da administração pública, na maioria das vezes, o Conselho acaba sendo tratado como um órgão do Poder Público, também gerido por este, inviabilizando o funcionamento adequado do Conselho e inviabilizando suas ações em consonância com os dispositivos constitucionais que tratam da participação e do controle social.

Uma maior liberdade de atuação, muitas vezes está ligada a uma condição de submissão do Conselho às ações de ingerência das gestões.

Foi durante os governos Lula e Dilma que os processos de implantação e estímulo ao exercício de democratização da gestão pública, configurado pela participação popular, ocorreu com mais força e de modo contínuo, enfatizando a criação, a ampliação e o fortalecimento de importantes instâncias de participação popular, a exemplo das Conferências, do Orçamento participativo e dos Conselhos. Respaldados pelo Governo Federal que tinha como foco a superação da extrema pobreza no Brasil, muitos estados e municípios se mobilizaram para realização de debates, ações e procedimentos necessários para consolidação da política de assistência social, através da gestão qualificada de programas, projetos e serviços voltados para a rede socioassistencial, estruturação da gestão do trabalho no SUAS e o controle social, reordenamento e qualificação dos serviços, o trabalho com os usuários e as famílias na ótica dos direitos visando a consolidação do SUAS e valorização dos trabalhadores.

Um exemplo importante que denota o abismo profundo para o qual o país caminha diante das graves e constantes ameaças a democracia podem ser demonstradas por toda parte, nos diversos conselhos e instituições democráticas.

A situação é tão alarmante que o Brasil ocupa atualmente o quarto lugar no ranking dos países que mais matam defensores e defensoras de direitos humanos, ocupa o segundo lugar na lista dos países mais perigosos para os defensores de direitos humanos, de acordo com base na série histórica da Organização das Nações Unidas (ONU), com um total de vítimas de 174 no período compreendido entre 2015 e 2019.

Isso tudo agregado a condição da pandemia por COVID-19, durante o qual culminou no aumento dos índices de pobreza da população em geral e aumentou a demanda por políticas públicas específicas, juntamente com propostas legislativas restritivas, apoiadas pelo governo Bolsonaro, totalmente arbitrárias e contrárias às populações mais vulneráveis, a exemplo dos índios, quilombolas, LGBTQIA+, mulheres, crianças e adolescentes, dentre outros.

Como é possível observar desde o início do governo Bolsonaro, as restrições à participação popular no poder decisório no Brasil, dentre outras áreas de atuação da sociedade civil organizada, se apresenta como uma marca de uma ideologia governamental autoritária com claros objetivos de ampliar as desigualdades e propiciar a concentração do poder político nas mãos da elite política e econômica que historicamente dominou o país, demonstrando a captura do Estado para uso e benefício apenas dos interesses daqueles que compõem um grupo privilegiado de poder.

CAPÍTULO 3

O FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CARAPICUIBA NO PERÍODO DE 2009 À 2020.

Neste capítulo, realizaremos uma introdução histórica sobre o município de Carapicuíba-SP e um relato sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS, seus objetivos, estrutura e funcionamento para que possamos contextualizar um pouco de suas origens e atuação na cidade e uma explanação dos resultados obtidos na pesquisa realizada, bem como de outros dados relevantes para que possamos compreender parte do cenário desde o seu surgimento até os dias atuais e tenhamos uma noção sobre o modo como ele vêm atuando ou não na perspectiva da participação popular e da democracia participativa, com recorte no período especificado (2009 a 2020).

Surgido da luta de pessoas atuantes no movimento social, lideranças de diversas instituições e representações e também dos representantes do Poder Público local, o Conselho surgiu a partir dos princípios constitucionais que instituíram a participação social como base da democracia e criou dispositivos com previsão para a criação dos Conselhos que se consolidou, no caso específico dos Conselhos de Assistência Social, nas diferentes esferas de governo, com a entrada em vigor da Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS.

Independentemente das dificuldades encontradas na obtenção de registros que pudessem respaldar o trabalho, bem como do recorte temporal estabelecido para efeito de realização da pesquisa sobre o Conselho, a possibilidade de propiciar o resgate histórico da origem do Conselho Municipal de Carapicuíba, através do relato de pessoas que fizeram parte de sua fundação, bem como outras que atuaram de modo significativo em momentos de estruturação e fortalecimento de suas ações, é primordial para promover o registro inicial da memória de um colegiado que, embora seja extremamente importante e significativo no município de Carapicuíba, no que se refere primordialmente a participação popular e ao exercício do controle social, não possui registro na cidade para divulgação e consulta de dados, tornando-o um equipamento vazio de história e significado, assim como outros colegiados e instituições que marcaram a história da cidade.

Esse trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema proposto ou mesmo apresentar concepções conclusivas, mas, sim de fundar o momento inicial que poderá servir de referência para o começo de possíveis ações de pesquisa que possam colocar os Conselhos, especialmente

o Conselho Municipal de Assistência Social de Carapicuíba enquanto referência para a compreensão da história de lutas dos movimentos sociais da sociedade civil, juntamente com o Poder Público, para ressignificação destes espaços na concepção de uma estrutura essencial no que ousamos denominar democracia participativa.

Partindo-se do princípio da memória enquanto um dos alicerces que dá sentido à existência e permite que os significados e raízes construídos prevaleçam sobre o tempo, manter a história de luta significa também manter a história de militância de um povo viva e uma forma de fortalecer suas bases. O esquecimento, muitas vezes provocado e legitimado, parece dar como uma forma de contradizer a história de desqualificar os importantes processos que ocorreram por todo país a favor da democracia, bem como parece demonstrar o lugar ocupado pelo Conselho de Assistência Social de Carapicuíba no contexto histórico da cidade, muito embora seja uma instância de extrema relevância e valor social.

Para que essa memória seja preservada, é preciso conservar fotos, documentos, objetos e organizar os registros dos fatos. Os erros e acertos do passado ajudam a entender o presente e a planejar ações futuras.

Também é preciso olhar para as pessoas, pois a história de um lugar é uma construção que traz em si as marcas dos sujeitos que dela fazem parte.

Tanto os seus fundadores quanto os que continuam trabalhando aqui têm dado sua contribuição para construir essa história que se busca preservar.

São muitos os atores, os quais poderão tecer um olhar profundo e significativo sobre o Conselho, dos quais, alguns foram consultados no desejo de que pudessem traçar um rascunho de sua fundação, enquanto resultado da mobilização e das lutas populares pela democracia e isso certamente auxiliará as futuras gerações para que possam preservar algo conquistado com muita determinação e força, contribuindo para que o Conselho seja fortalecido e, independentemente das gestões políticas que passarão, possa permanecer atento a seus objetivos e a sua função maior enquanto espaço significativo e importante de prática de cidadania e da democracia participativa. .

Afinal, o desconhecimento e o desprezo pela história e memória pode trazer graves consequências para o povo e para o país, um exemplo recentedisso é a comemoração do Golpe Militar pelo governo do atual Presidente Bolsonaro, muito embora tenha sido um dos períodos mais tenebrosos da história do Brasil, com o desaparecimento, a tortura e a morte de milhares de pessoas. Isso tudo como um pano de fundo que vem agregado ao aumento dos índices de pobreza, de emprego, a falta de investimento e a desvalorização das políticas públicas

essenciais, com aumento significativo dos índices de pobreza e exclusão social no país. De modo geral, podemos concluir o quão danoso o desprezo pela história pode ter consequências graves, a exemplo do exposto e até mesmo da escolha de representantes pelo povo, os quais representam seus anseios pessoais, sem se ater às propostas de campanha e ao atendimento da demanda da população, seja no Governo Federal, Estadual ou Municipal.

Diante do fato de não ter sido possível localizar os registros oficiais de criação e dos primeiros momentos de constituição do CMAS, as informações desse capítulo serão baseadas nos questionários respondidos e nos relatos dos ex conselheiros e conselheiras, bem como da própria pesquisadora, os quais contribuíram para registro do referido período, certamente podendo ocorrer possíveis entraves e divergências de informações.

O resgate da memória ficará por conta daquilo que foi trazido por aqueles que atuaram, em períodos diversos, muitas vezes subsequentes, concomitantemente ou não, na construção e na consolidação do CMAS.

Enfim, resgatar a memória é resgatar um passado de lutas e de importantes construções, as quais não podem ser perdidas ou destruídas, pois, são partes significativas de um processo de fortalecimento da democracia na cidade de Carapicuíba-SP.

Este trabalho certamente será uma pequena contribuição e poderá servir de referência e de estímulo para que mais estudos e pesquisas mais globais possam ocorrer, aprofundando e ampliando a temática tratada, resgatando a memória e avaliando a incidência e os impactos deste importante equipamento de luta na efetivação das políticas públicas na cidade de Carapicuíba.

3.1. O município de Carapicuíba-SP

O município de Carapicuíba, com população aproximada de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, de acordo com dados do Censo IBGE 2010, indica que 20% deste total se encontram na faixa etária de até 20 anos e, dentre os oito municípios que compõe a microrregião de Osasco, ocupa a 8ª, ou seja, a última posição em termos do PIB per capita, sendo que o percentual da população com rendimento nominal de até ½ salário-mínimo é de 35%(*).

Constituído originalmente como cidade-dormitório, sem prevalência de atividades econômica geradoras de tributos e receitas ao município, apresenta alta demanda por atendimento pela rede socioassistencial, uma vez que a grande maioria dos trabalhadores nele residente presta serviço em município circunvizinhos, restando a demanda familiar por serviços

socioassistenciais locais, o que acaba por sobrecarregar a rede pública de serviços, que ainda se encontra incipiente no município.

Recentemente tem sido observado, no município e especialmente na extensa área livre no entorno da organização, a imigração boliviana, marcada por famílias extensas com muitas crianças e o trabalho voltado à área de confecção e costura, sendo, na maioria das vezes, esse trabalho realizado em suas casas de precárias condições e caracterizado pela exploração absoluta da mão de obra, inclusive por compatriotas.

Apesar de possuir uma área empresarial, a economia da cidade é formada especialmente por comércios, sem grande processo de industrialização.

A cidade possui 5 Centros de Referência de Assistência Social/CRAS, 1 Centro Especializado de Assistência Social/CREAS, 1 Centro Especializado em Pessoa em Situação de Rua/CENTRO POP.

Carapicuíba possui um pólo turístico a Aldeia de Carapicuíba, quatro parques públicos (Paturis, Fuad Chucre, Aldeia e Planalto), um shopping municipal, mas, não possui grandes incentivos culturais, desportivos e de lazer.

Em relação aos equipamentos públicos:

Segundo dados extraídos do site da Prefeitura, a cidade de Carapicuíba possui cerca de 12 (doze) Conselhos municipais, os quais se concentram em diferentes áreas de atuação, sendo estes o Conselho Municipal de Educação/CMEC, Conselho Municipal do Idoso/CMIC, Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência/CMPD, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Municipal de Saúde/CMS, Conselho Municipal de Habitação/CMH, Conselho Municipal do Fundeb, Conselho Municipal do Turismo, Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente/COMDEMA, Conselho Municipal de Segurança/CONSEG, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher/CMDM, Conselho Tutelar e o Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS, do qual trataremos em nossa pesquisa.

Assim como outros municípios brasileiros, Carapicuíba não possui um registro histórico de grandes lutas e mobilizações populares, limitando-se a poucas informações institucionais e publicações sobre os Conselhos em seu site, ficando esse histórico de participação popular limitado a memória de pessoas/lideranças, associações de moradores, ex-conselheiros representantes do Poder Público local e a algumas organizações da sociedade civil que, através de seus integrantes, na maioria mulheres, mobilizadas por grupos assistenciais e religiosas marcaram tempo e espaço na fundação de alguns coletivos municipais, como o

próprio Conselho Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente/CMDCA.

Estes conselhos tem suas histórias marcadas especialmente pela luta de mulheres por educação e direitos, num momento histórico onde a assistência social se confundia com o assistencialismo, com inúmeros serviços desenvolvidos sem qualquer critério de cidadania ou concepção de direito. No entanto, pela ausência de experiências marcantes ou mesmo de registros de participação popular, toda a mobilização se manteve muito restrita à esses referenciais apoiados por militantes dos partidos, mobilizações estudantis, porém, sem registros significativos.

3.2. O Conselho Municipal de Assistência Social de Carapicuíba-SP – criação, estrutura, objetivos, atribuições e competências.

Criado durante a primeira gestão do Fuad Gabriel Chucre do PSDB, o Conselho Municipal de Assistência Social de Carapicuíba/CMAS foi um dos primeiros conselhos a serem criados no município, trata-se de um Órgão superior de deliberação colegiada, instituído pela Lei Municipal nº. 1.968 de 19/12/1996 e alterada pela Lei Municipal nº 3.427, de 27 de dezembro de 2016, de caráter permanente e de composição paritária entre governo e sociedade civil, vinculado à estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social e cidadania de Carapicuíba-SP/SASC, órgão gestor, responsável pela Política Municipal de Assistência Social. O CMAS é regido por um Regimento Interno, por suas Resoluções e pelas Leis que lhe forem aplicáveis.

Conforme estabelecido no art. 16 da Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.742/1993/LOAS alterada pela Lei nº 12.435/2011, os Conselhos devem ser vinculados ao órgão gestor da assistência social, o qual deve prover toda a infraestrutura necessária e os recursos materiais, humanos e financeiros para o seu funcionamento.

Deve ser composto de modo paritário, por 18 membros e seus respectivos suplentes, num total de 36 representantes, sendo metade de representantes do governo e a outra metade da sociedade civil para discutir, estabelecer normas e fiscalizar a prestação de serviços socioassistenciais estatais e não estatais no Município

A Sociedade Civil no CMAS é representada em igual quantidade (3), pelos seguintes segmentos:

- entidades e organizações da assistência social;

- entidades e organizações de usuários;
- entidades e organizações de trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social.

Quanto a representação do Poder Público, apresenta a seguinte composição:

- a) 04 (quatro) representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania;
- b) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
- c) 02 (dois) representantes da Secretaria Municipal de Saúde e Medicina Preventiva;
- d) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Controle da Gestão;
- e) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo.

Conforme disposto na legislação municipal, os representantes do Poder Público devem ser indicados pelos titulares das pastas de governo municipal que compõem o CMAS, preferencialmente com conhecimento na área da Assistência Social. Quanto aos representantes da sociedade civil, titulares e suplentes, os mesmos devem ser eleitos em Fórum especialmente convocado para essa finalidade. Todos os conselheiros (titulares e suplentes) são eleitos para um mandato de três anos.

Ainda de acordo com a lei municipal, o Conselho contará com uma estrutura formada por:

- I - Plenário;
- II - Mesa Diretora;
- III - Comissões Temáticas Permanentes;
- IV - Comissão de Ética;
- V - Grupo de Trabalho;
- VI - Secretaria Executiva.

O CMAS terá seu funcionamento regulamentado por um Regimento Interno que disciplinará sobre a função de conselheiro, o plenário, as sessões plenárias e suas decisões e para apoio de suas ações, serão instituídas Comissões e Grupos de Trabalho/GTs específicos para cada assunto, que poderão ser compostos pelos conselheiros, titulares e suplentes.

Para assegurar seu pleno funcionamento e a execução das ações necessários, o CMAS contará com uma Secretaria Executiva composta de:

- I - 01 (um) (a) Secretário (a) Executivo(a);

II - 02 (dois) Assistentes Técnicos;

III - 01 (um) Assistente Administrativo.

Conforme disposto no art 11 da lei municipal, além de acompanhar, deliberar e fiscalizar a execução da Política de Assistência Social e seu funcionamento, compete ao CMAS de Carapicuíba-SP:

I - Aprovar a Política Municipal de Assistência Social, na perspectiva do SUAS - Sistema Único da Assistência Social, e com as diretrizes estabelecidas pelas Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais de Assistência Social;

II - Aprovar o Plano Anual e Plurianual de Assistência Social;

III - Convocar através de um processo articulado com a Conferência Nacional e a Conferência Estadual, a Conferência Municipal de Assistência Social;

IV - Encaminhar as deliberações da Conferência Municipal, aos órgãos competentes, monitorar seus desdobramentos e acompanhar sua implementação junto aos órgãos gestores;

V - Orientar e subsidiar as conferências municipais de assistência social;

VI - Acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho das ações aprovadas pela Política Municipal de Assistência Social de acordo com os critérios de avaliação definidos pelo CMAS;

VII - Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, conjuntamente com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania - SASC;

VIII - Aprovar o Plano Municipal de Capacitação para área de Assistência Social, de acordo com a Norma Operacional Básica vigente;

IX - Aprovar o Plano Integrado de Capacitação de Recursos Humanos para a área de Assistência Social, de acordo com as Normas Operacionais Básicas do SUAS (NOB/SUAS) e de Recursos Humanos (NOB-RH);

X - Zelar pela implementação do SUAS no âmbito municipal;

XI - Apreciar, após elaboração de parecer da Comissão Permanente afeta, a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, tanto os recursos próprios quanto os oriundos da esfera federal e estadual, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social, a ser encaminhada pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania - SASC;

XII - Apreciar, após elaboração de parecer da Comissão Permanente afeta, o plano de aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social, por meio de publicação de resolução com

decisão da Plenária e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual e plurianual dos recursos;

XIII - Aprovar critérios municipais de partilha de recursos, respeitando os parâmetros adotados na LOAS e explicitar os indicadores de acompanhamento;

XIV - Elaborar e aprovar o seu regimento interno, o conjunto de normas administrativas definidas pelo CMAS, com o objetivo de orientar o seu funcionamento;

XV - Inscrever as entidades e organizações de assistência social, bem como programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

XVI - Manter articulação com o Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS/SP e com o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;

XVII - Propor formulação de estudos e pesquisas que subsidiem as ações do CMAS no controle da Política Municipal de Assistência Social, bem como, com o escopo de identificar dados relevantes e a qualidade dos serviços de Assistência Social no âmbito do Município;

XVIII - Estabelecer interlocução com os demais Conselhos setoriais de políticas públicas e de direitos;

XIX - Criar e atualizar o Código de Ética dos CMAS;

XX - Definir também o quórum mínimo para o caráter deliberativo das reuniões do Plenário e quórum qualificado para as questões de suplência e perda do mandato por faltas em seu Regimento Interno e Código de Ética.

Convém que os Conselhos Municipais de Assistência Social tenham sua atuação articulada com os demais Conselhos de Políticas Públicas e os de Defesa e garantia de direitos existentes nos municípios, tais como Educação, Saúde e Direitos das Crianças e Adolescentes e do Idoso, uma vez que entre as diferentes políticas públicas há situações que exigem ações Inter setoriais.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Carapicuíba/CMAS foi criado através da Lei Municipal nº. 1.968 de 19/12/1996 e alterada pela Lei Municipal nº 3.427, de 27 de Dezembro de 2.016 que dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS, foi um dos primeiros Conselhos a serem implantados no município. De caráter permanente, é composto de forma paritária, entre governo e sociedade civil, sendo 9 conselheiros do Poder Público e 9 da sociedade civil, vinculado à estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social e cidadania de Carapicuíba-SP, órgão gestor, responsável pela Política Municipal de Assistência Social.

Surgido, a partir da mobilização dos movimentos sociais, segundo informado, especialmente formado por entidades sociais voltadas para a assistência social e a educação, comandadas especialmente por mulheres, as quais se uniram para criar, juntamente com representantes do Poder Público, os Conselhos municipais, a exemplo do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (1992), Conselho Municipal de Educação/CME (1997), dentre outros.

Assim como ocorre em outros equipamentos e instâncias municipais, muito embora seja disponibilizado um local no site da Prefeitura com espaço para as publicações dos Conselhos de todos os Conselhos, inclusive o CMAS, não existe um site específico para cada Conselho, sendo muito difícil obter informações sobre os mesmos: sua história, composição, surgimento, etc., o que dificultou a coleta de dados sobre questões relativas à história dos Conselhos.

A partir da experiência desta pesquisadora na área da assistência social e também nos Conselhos locais há mais de 20 anos, essa condição está diretamente ligada ao lugar simbólico ocupado por estes colegiados no imaginário local, especialmente em relação ao governo, caracterizando um olhar de pouco interesse sobre tais equipamentos e sua dimensão valorativa na cidade.

Isso contribui para Muitos Conselhos, apesar de constituído legalmente, acabem por se tornar meros órgãos da administração pública que acabam por se limitar a funções burocráticas e deliberativas formais, a seguindo os protocolos e calendários da gestão pública, sem que efetivamente, mobilize ações acerca das políticas públicas específicas, sem propiciar e estimular a participação popular na prerrogativa da democracia participativa e promover o envolvimento dos diversos atores nas decisões necessárias à efetivação da política de assistência social na cidade.

Surgido como resultado da bandeira de luta emobilização de diferentes atores integrantes dos movimentos sociais organizados da região, muitos deles esquecidos.

Suas raízes históricas remontam de um importante período de luta no Brasil por reivindicações sociais dos movimentos populares, surgidas durante a ditadura militar, os quais ganharam força nos anos 70 e que foram fortemente atuantes durante o período de redemocratização do país, então respaldados pelos dispositivos constitucionais que previam, dentre outros, pela legitimidade da participação popular. No caso específico, também legitimados pela Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS (1993).

Assim como outros colegiados, o CMAS é regido por um Regimento Interno, por suas Resoluções e pelas Leis e normativas da Política de Assistência Social aplicáveis no âmbito de sua atuação.

Como disposto na Lei municipal e demais normativas, o Conselho é composto de forma paritária, com 50% de seus representantes indicados pelo Poder Público e 50% eleito pela sociedade civil, num total de 36 representantes, sendo 18 conselheiros da sociedade civil e do Poder Público e 18 suplentes do Poder Público e da Sociedade Civil.

Os conselheiros da sociedade civil são divididos em três segmentos: entidades e organizações sociais, representantes dos trabalhadores do SUAS e representantes dos usuários, os quais são eleitos em fórum específico, composto pelos membros da sociedade civil integrantes da rede socioassistencial e registrados no Conselho.

Os representantes do Poder Público são indicados pela gestão, em conformidade com a legislação, de acordo com as Secretarias previstas na legislação municipal.

Dentre os documentos importantes que regulam as ações do Conselho, anualmente deve ser elaborado e aprovado o Plano de Ação que dispõe sobre todas as ações e atividades que serão desenvolvidas no ano. Ao final de cada ciclo, o Conselho deverá elaborar o Relatório Anual que demonstra todas as ações desenvolvidas e constará da prestação de contas que deve ser feita à comunidade como um todo, dando transparência aos atos e ao funcionamento do Conselho.

Muito embora o Conselho tenha muitos anos de funcionamento, ao tentar resgatar sua história não foram encontrados dados oficiais que possibilitem um olhar sobre os momentos iniciais de sua constituição, vez que não foram encontrados registros oficiais que possibilitem reconstruir sua história, especialmente os momentos iniciais de sua criação, ficando a critério de algumas pessoas e lideranças lembranças puderam contra um pouco de sua história, sobre os primórdios de sua origem, a qual fica mera legislação e em sua estrutura atual.

Por si só, tal perspectiva já demonstra o lugar que é ocupado por este e outros colegiados que, destituídos de suas histórias e dos registros concretos de suas memórias de atuação, incluindo pessoas, militâncias da sociedade civil e do Poder Público e outros que contribuíram com sua criação e existência, restringindo-se às lembranças de pessoas e grupos, em sua grande maioria, que não mais atuam nesse contexto, condenando ao esquecimento parte significativa e valorosa de sua história inicial, limitando esse importante contexto às lembranças de pessoas e grupos composto por pessoas que já morreram ou que não mais atuam na cidade e nesse contexto.

Nesse sentido, foram realizadas diversas tentativas de contatos com pessoas que, historicamente, tiveram vasta e importante participação na fundação do Conselho, a exemplo da assistente social de carreira e primeira presidente do Conselho, Marli Loriato, a qual se prontificou a fazer um breve relato e contar um pouco da história inicial do Conselho no município, o qual será relatado mais adiante.

Assim como ocorre em diversas regiões do país, no decorrer de sua história, durante longo período, o Conselho Municipal de Assistência Social de Carapicuíba travou inúmeras lutas dentro do município para conseguir a estrutura necessária de funcionamento, dentro das normativas específicas, de modo a exercer o seu papel com qualidade frente às demandas existentes na cidade, estruturando-se no mesmo processo de construção e efetivação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS e demais normativas consolidadas.

Conforme informações obtidas através do relato de ex conselheiros do Poder Público, em especial a ex-conselheira e primeira presidente do CMAS, o conselho surgiu da luta conjunta da sociedade civil e do governo e assim como em outros municípios funcionou durante muito tempo dentro da estrutura governamental, com sede dentro da própria secretaria de assistência social municipal, e direcionado a partir da proposta de organização de alguns membros que se revezavam na tentativa de criar uma estrutura adequada para o seu funcionamento, os quais também buscavam construir os documentos necessários para o seu funcionamento, a exemplo do regimento interno e outros instrumentais necessários.

O primeiro livro ata e nem os documentos iniciais de sua fundação foram localizados, sendo obtida uma cópia da lei de criação e alguns poucos registros de fotos de reuniões realizadas na Casa da Criança, modelo antigo de requerimento de inscrição, atestado de registro, registro antigo de análise da Divisão Regional de Assistência e Desenvolvimento Social Grande Oeste (atual DRADS) da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e convocações relativo ao período inicial através dos registros da ex-conselheira Lucy, gestora da Casa da Criança, uma das organizações sociais mais antigas e fortemente atuantes nos debates para constituição de diversos conselhos municipais, dentre os quais, o CMAS, onde os conselhos também se reuniram por muitos anos, inclusive o CMAS. Segundo informações colhidas de alguns relatos, o CMAS foi criado com o apoio de muitas pessoas, especialmente grupos de mulheres, as quais se mantêm anônimas diante da inexistência de registro oficial do período.

Dentre outras instituições que participaram do processo de construção da proposta de criação do CMAS, podemos citar: A Casa da Criança, Grupo de Senhoras Estrela Azul, Cephás,

Kolping Vila Dirce, Kolping São Paulo Apóstolo. Segundo relato de uma funcionária bastante antiga da Casa da Criança, havia grande mobilização para obtenção de recurso para a cidade.

Algumas pessoas que se destacaram nesse momento inicial de construção do conselho, infelizmente não se encontram mais nesse plano de existência, a exemplo da Maristela, assistente social, integrante da secretaria de assistência social de Carapicuíba.

Também não foi possível determinar o nome do primeiro presidente do CMAS pela sociedade civil como marco da alternância da presidência entre a sociedade civil e o governo.

O processo de investigação sobre a efetividade do CMAS a luz da democracia participativa procurou verificar quais fatores incidem na variação da efetividade deliberativa dos conselhos, em sua capacidade de exercer o controle social, deliberar e colocar em prática, enquanto uma instituição democrática, os princípios reguladores ativos relacionados ao desenho institucional, expresso nas regras que estruturam sua organização e funcionamento, em conformidade com os seus objetivos e institucionais.

Atualmente, a rede socioassistencial privada conta com 23 entidades, projetos, programas e serviços registrados no Conselho Municipal de Assistência Social de Carapicuíba, desenvolvendo programas voltados para a situação vulnerável: crianças, adolescentes, idosos, mulheres, pessoa com deficiência, etc. e também pelos equipamentos públicos governamentais que atuam dentro do território, sendo estes: 5 Centros de Referência de Assistência Social/CRAS; 1 Centro de Referência Especializado de Assistência Social/CREAS; 3 unidades que prestam o Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes públicas e 3 privadas; 1 Centro de Referência Especializado na Violência Contra a mulher/CREVIM; 1 Centro Especializado no atendimento a Pessoa em Situação de Rua/CENTRO POP; 1 Conselho Tutelar; 1 Central do Cadastro Único/CAD ÚNICO; 1 Banco de Dados – Pessoas desaparecidas, dentre outros.

O processo de investigação sobre a efetividade do CMAS a luz da democracia participativa procurou verificar quais fatores incidem na variação da efetividade deliberativa dos conselhos, em sua capacidade de exercer o controle social, deliberar e colocar em prática, enquanto uma instituição democrática, os princípios reguladores relacionados ao desenho institucional, expresso nas regras que estruturam sua organização e funcionamento, em conformidade com os seus objetivos e proposta institucional.

A partir dos resultados obtidos foi possível obter uma amostra significativamente estruturada, da extensão de atuação, que possa fornecer uma noção da efetividade deliberativa e

das principais variáveis contextuais que dificultam ou possibilitam ou inviabilizam a ação do CMAS.

Partindo do pressuposto de que os conselhos estão localizados na estrutura do Estado, importante ter como foco o fato de que o mesmo deve ser entendido a partir deste lugar que ocupa no espaço e no tempo dentro de uma sociedade, enquanto instituição, no desempenho de suas funções, bem como os processos de mudança pelos quais tem passado e que têm permitido manter sua centralidade política e também a capacidade de adaptação desta instituição, inclusive quanto à ampliação da participação política em seu território de atuação.

Relatar a história do CMAS de Carapicuíba exigiu o início da montagem de um quebra cabeça, pois, além da pesquisa direta, no meio do caminho surgiu o grande desafio de iniciar um resgate de sua memória, através de um processo que lembra uma grande colcha de retalhos e exige que as costuras, os resgates das partes e a construção continuem a acontecer para tornar-se mais clara e trazer a tona. Assim, este trabalho é apenas um pequeno recorte a partir do olhar, da experiência e da disponibilidade de pessoas que se permitiram contribuir com esse desafio. Como bem ilustrou a primeira presidente do CMAS Marli Loriato: “a criação do CMAS foi feita a 30/40 mãos, de pessoas vindas de muitas representações da cidade para efetivar o seu funcionamento.”*Marli Loriato, assistente social, primeira presidente do CMAS de Carapicuíba.

Esse fato, parece ter sido primordial para que possamos compreender um pouco da significado e do lugar ocupado por este conselho na cidade, especialmente em relação à sociedade civil. Percebe-se uma grande preocupação e mobilização da maioria de seus membros para que o conselho seja fortalecido e continue a exercer de fato o seu papel. Além do reconhecimento, pode ser percebido um sentimento de afeto e zelo para com este colegiado que, pelo pouco que se pode perceber de sua história, surgiu da luta e dos esforços de muitas pessoas que acreditaram e continuam acreditando nos processos democráticos e na importância da participação popular nos espaços de cidadania.

3.3. A atuação do CMAS frente à gestão municipal no período 2009 a 2016

Para que se possa compreender a atuação do CMAS no município no período específico e maior compreensão de sua atuação, foi feita uma divisão em períodos diferenciados por cada gestão, conforme informado, duas gestões específicas.

Tal condição tem como proposta a análise e a compreensão da atuação do Conselho no município de Carapicuíba-SP em consonância com as gestões municipais, de modo que se possa compreender possíveis questões inerentes ao relacionamento da sociedade civil com o governo, principais dificuldades e avanços obtidos por período, bem como o papel atribuído e ocupado pelo conselho, para que se possa também observar possíveis condições que permitam analisar e compreender se houveram alterações significativas quanto ao papel exercido pelo Conselho nos diferentes contextos políticos e quanto aos projetos políticos dos grupos que governaram a cidade no período estudado.

Importante dizer, conforme já relatado, que não foram obtidos dados e informações oficiais sobre os períodos específicos, ficando os mesmos a critério da pesquisa realizada com os conselheiros (as) e ex-conselheiros (as), outros relatos e da experiência da pesquisadora, a qual atuou durante partes dos períodos.

No período considerado pela pesquisa, de 2009 a 2020, a cidade foi governada por duas gestões, sendo uma delas a do Prefeito Sérgio Ribeiro/PT e Marcos Aurélio dos Santos Neves/, atual PSDB, tendo o primeiro governado de 2009 a 2016 e o segundo de 2016 a 2020 até o momento atual, em segundo mandato. O período foi marcado pela realização de 6 (seis) conferências de assistência social no Brasil, realizada a cada 2 (dois) anos no Brasil, nos municípios e estados, contando com forte mobilização em Carapicuíba-SP, uma vez que o CMAS sempre se fez representar neste importante momento de debate.

O objetivo é conseguir levantar as principais diferenças e avanços ocorridos durante os períodos específicos dos governos municipais que impactaram e/ou foram significativas para a atuação do conselho.

Importante salientar que as gestões do Prefeito Sérgio Ribeiro/PT coincidiram com o período em que o Partido dos Trabalhadores esteve a frente do Governo Federal, inicialmente com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, primeiro operário a se tornar presidente no Brasil, o qual governou o país por dois mandatos (2003 até 2006, e de 2007 até 2011), seguido da Presidente Dilma Rousseff (2011 até 2016). É fato notório e público dentre aqueles que atuam neste período que, dentre outros avanços alcançados durante as gestões do PT, houve vasto e contínuo investimento nas diferentes áreas da política pública no Brasil.

Foi-se desenvolvendo no país um complexo processo de articulação política que possibilitou a priorização do social e a promoção de políticas igualitárias, agregado a soberania externa e a recuperação do papel ativo do Estado na construção dos direitos cidadãos. (Emir Sader e Pablo Gentili)

Nesse contexto em que, dentre outras prioridades, foi estabelecido pelo Governo Federal o uso de todos os recursos e fortalecimento da política de assistência social como uma das principais vias de combate a fome e a miséria, ocorreram grandes avanços e mudanças significativas que teve seu ápice com a criação da Política Nacional de Assistência Social/PNAS, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS. Houve também um forte movimento por todo o país com vias à consolidação do Sistema Único de Assistência Social e a ampliação dos espaços de participação democrática e popular, com reestruturação do próprio Ministério do Desenvolvimento Social/MDS, dentre outras ações.

Percebia-se um intenso movimento que tinha como proposta a articulação de diversas iniciativas

de política pública, disseminando ações por todos os estados e municípios que passaram a contar com importantes investimentos para criação e expansão de diferentes programas, projetos e serviços necessários para o atendimento da população em situação de vulnerabilidade, usuários da política de assistência social.

Segundo dados do MDS (2009, p. 14), até 2009, 5.498 municípios aderiram ao SUAS nos seus três níveis de gestão: 1.033 em gestão inicial, 4.082 em gestão básica e 383 em gestão plena. (Cartilha SUAS, 2009, p. 14).

No município de Carapicuíba-SP, o período de 2009 a 2016 culminou com os dois mandatos da gestão do Prefeito Sérgio Ribeiro do PT, durante o qual, em consonância com o Governo Federal, pode ser considerado um período marcado por grandes avanços na área social, em decorrência dos frequentes investimentos nas diversas áreas das políticas públicas, dentre as quais, a política de assistência social, com envio de recursos pelo Governo Federal para Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social Municipal.

Assim como no país inteiro, havia um movimento na cidade de positivismo em relação ao avanço nas diversas áreas de atuação das políticas públicas, bem como em relação ao fortalecimento dos espaços de participação, em se tratando de um partido de esquerda que tinha dentre suas principais lideranças grandes militantes pela democracia no país.

Futuramente, se poderá possível verificar que, não obstante a expectativa inicial, tal perspectiva não se efetivou da forma desejada, vez que, assim como outros governos, houve também forte avanço no sentido de controle da sociedade civil, conforme se pode verificar nos dados da pesquisa, não tão distante do movimento apresentado por outros governos em relação aos Conselhos como um todo.

Segundo informações obtidas e conforme se relatou pela assistente social de carreira e ex-secretária executiva do CMAS Cleonice Guesso Pires, um dos primeiros avanços deste período foi a conquista de um espaço específico para sediar e manter a estrutura administrativa e o funcionamento do CMAS e outros Conselhos, a chamada Casa dos Conselhos de Carapicuíba, ocorrido durante a gestão do presidente Wagner Santana no CMAS em 2009, durante a primeira gestão do prefeito Sergio Ribeiro/PT. Nesse período também foi instituída e nomeada a primeira secretaria executiva do CMAS.

Ainda, segundo Cleonice, inicialmente, a Casa dos Conselhos funcionou em um espaço pequeno na Cohab II e posteriormente em um espaço mais amplo, em uma casa alugada pela prefeitura no Centro da cidade, onde funcionavam, além do CMAS, o Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Neste ano também foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS, a Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009 que trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em todo o Brasil e estabelece os parâmetros para funcionamento da rede socioassistencial pública e privada, gerando forte mobilização no conselho para adequar a situação do município às normativas do CNAS.

Foi um período marcado por muitas mobilizações, eventos, reuniões, etc., e grandes investimentos financeiros, não apenas na área da assistência social, com a participação da sociedade civil organizada na cidade, com especial envolvimento de representantes da sociedade civil, a qual se encontrava fortalecida e atuante através de suas diversas lideranças.

A nível municipal, em 2009 também foi regulamentado o último Regimento Interno do Conselho, o qual encontra-se em vigor até o momento. No mesmo ano foi criada a Comissão Inter setorial de Implantação e Acompanhamento do Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PMCFC, a qual encaminhou os debates e aprovou o referido plano, em consonância com o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carapicuíba/CMDCA.

Decorrente das mobilizações e debates com forte participação da sociedade civil, em 2010 aconteceu a fundação do Fórum de Defesa dos Direitos de Crianças e adolescentes/FÓRUM DCA, importante órgão de defesa dos direitos humanos na cidade, a partir da iniciativa de representantes de entidades e organizações sociais na luta pelos direitos

humanos de crianças e adolescentes, dentre outros importantes eventos que marcaram um período de inúmeros debates e participação.

Nesse período, o Secretário João Napulião, advogado e líder político do Partido dos Trabalhadores na cidade, com efetiva participação nos movimentos da sociedade civil. Foram estabelecidos alguns convênios com entidades sociais da cidade para ampliação dos programas, projetos e serviços municipais, com cofinanciamento do Governo Federal.

Um dos destaques deste período refere-se à política voltada para a pessoa com deficiência, sendo criado em julho de 2012, o Plano de Ação de acompanhamento das atividades do Grupo de Trabalho da Política Pública da Pessoa com Deficiência de Carapicuíba-SP, em conjunto entre o CMAS e a Secretaria de Assistência Social e Cidadania/SASC.

Como vinha acontecendo nesse período, no qual o CMAS teve forte representação em diversas ações na cidade, na região e no país na luta pela democracia e por direitos, o Conselho enviou três representantes para participar dos debates e trazer a experiência do FSM para a cidade.

Em resumo, importante citar alguns eventos ocorridos neste período:

- Em 2012 foi realizado o Fórum de Eleição de Representantes da Sociedade Civil no CMAS para o período de dois anos (2012/2014).
- Em janeiro de 2012, aconteceu o Fórum Social Mundial em Porto Alegre com o tema “Crise capitalista – justiça social e ambiental”, uma das atividades preparatórias da Cúpula dos Povos da Rio+20, em junho de 2012. Foi um ano em que havia um forte movimento dos povos de todo o mundo, incluindo do Brasil, pela liberdade e pelo fortalecimento da democracia e na busca por alternativas para a crise do capitalismo;
- Em 2014 foi inaugurado o Bom Prato na cidade para o fornecimento de refeições a custo baixo na cidade. Em 2011 foi inaugurada uma unidade da Defensoria Pública na cidade, uma iniciativa do governo local e estadual;
- Em 2014 foi criado junto ao CMAS o Fórum Municipal dos Trabalhadores do SUAS;
- No período de 2012 a 2014 houveram grandes debates e mobilizações do CMAS no acompanhamento para adequação às normativas e reestruturação dos CRAS na cidade ;

- Em agosto de 2015 ocorreu a Conferência Municipal de Assistência Social;

Foram momentos de grandes e constantes mobilizações e debates acerca da participação dos usuários no conselho e sobre a necessidade de fortalecimento do SUAS na cidade, com significativa participação da sociedade civil e de representantes do governo.

3.4 A atuação do CMAS no período de 2016 a 2020

Por alguns relatos e pelas lembranças desta pesquisadora, o período de 2016 a 2020 foi um período bastante conturbado no CMAS, culminando em 2017 com a ascensão de um novo governo na cidade após oito anos do mesmopartido. Especialmente os dois últimos anos (2018/2020), foram marcados por contínuos embates entre a sociedade civil e o governo, especialmente em razão da Secretaria Municipal de Assistência Social de Carapicuíba/SASC, órgão gestor da assistência social na cidade estar sob mudanças constantes de gestores, os quais demonstravam ter uma concepção diferenciada sob a atuação do Conselho, especialmente em relação à sua autonomia e liberdade de deliberação.

Em 2017 foi realizada a Conferência de Assistência Social;

Um dos problemas apontados sobre as conferências diz respeito à ineficácia de seus resultados no município, vez que se delibera, tabula as decisões que acontece nos três níveis de governo e depois, a nível municipal, o processo é arquivado e passa a não ser acompanhado efetivamente pelo CMAS. Isso faz com que as decisões tomadas, as deliberações e encaminhamentos feitos em relação a política de assistência social permaneçam paradas, sem se efetivarem.

Em 2019 o CMAS enviou representantes para participação na Conferência Nacional Democrática, com forte mobilização da sociedade civil contra os ataques do Governo Bolsonaro que inviabilizou a realização da Conferência Nacional de Assistência Social.

Nesse período específico, foi o momento em que a sociedade civil teve significativa participação e representação, mobilizada por lideranças de entidades e organizações sociais que frente ao debate necessário. Este período iniciou com o golpe sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff e a chegada ao poder do então vice-presidente Michel Temer e, ao contrário do governo anterior, ocorreram mudanças na política de assistência social, incluindo a criação de novos serviços, programas e projetos de cunho assistencialista que marcaram, de forma negativa, a política de assistência social, a exemplo do Programa “Criança Feliz”, bastante criticado e

debatido pelos movimentos sociais. As mudanças iniciais repercutiram também nos municípios e desencadearam uma série de questões que marcaram o início do retrocesso.

3.5. Impressões dos participantes sobre o conselho

Durante a realização da pesquisa, tornou-se ainda mais evidente que a história do conselho, assim como outros, não possui registros acessíveis ou em local público. As publicações que se resumem a resoluções e editais se limitam ao período de 2010 em diante, inviabilizando o acesso à história inicial e ao contexto de criação do conselho que, segundo é sabido, foi muito mobilizado por representantes da sociedade civil, especialmente mulheres, muitas que já morreram ou não atuam mais, envolvendo conflitos e enfrentamentos que mereciam ser contados, mas, se perdera no tempo. Outro fator bastante relevante refere-se à indisponibilidade das pessoas em participar da pesquisa, mesmo com relato ou com suas memórias, especialmente aquelas ligadas ao governo, em especial, à atual gestão.

A impressão deixada em algumas situações específicas foi de que, a partir do convite feito, as pessoas se sentiam retraídas, com um certo temor de publicizar seus posicionamentos, suas ideias e concepções e isso pode estar ligado, na concepção desta pesquisadora, a diversos fatores, dentre os quais, o momento de repressão pelo qual passamos em diversos níveis, no qual se verifica um movimento de perseguição política à lideranças dos movimentos sociais, da sociedade civil e afins, com ações e demonstrações claras, em especial pelo Governo Federal, de criminalização dos movimentos sociais, especialmente aqueles declaradamente de esquerda. Isso é notório também na cidade, onde pessoas ligadas à partidos de esquerda, assim como essa pesquisadora, têm sido veementemente combatidas. Momento este também em que é importante demonstrar as contínuas ameaças feitas à democracia. Não obstante tudo isso, o que se percebe é um movimento de resistência dessa militância, muito embora, muitas pessoas possam sentir-se ameaçadas e perseguidas, o que é fato na realidade política do nosso país, que repercute nos estados e municípios.

As questões formuladas foram voltadas para propiciar aos entrevistados um reflexão individual sobre o Conselho, seu papel, sua função e seus objetivos legais, com base nas relações sociedade civil-poder público, a forma como são realizados os processos decisórios, os pontos positivos e negativos do conselho, efetividade das decisões e o respeito a elas pela gestão pública, a atuação da mesa diretora e as diferenças de gestão entre as duas

representações, sobre o modo como ocorrem as decisões do Conselho e lida com os interesses em jogo, principais dificuldades e possibilidades.

Como veem o CMAS em relação aos demais Conselhos da cidade, principais problemas e desafios e efetividade de suas decisões, possível ingerência da gestão pública e possíveis diferenças em relação aos governos ditos de esquerda ou de direita, se sua atuação é pautada nos princípios da democracia participativa e, por fim, se exerce o controle social de fato.

A começar com o olhar dos entrevistados sobre o CMAS, de início foi possível perceber o carinho e o respeito com que olham para este colegiado, vez que consideram verdadeiramente sua importância para a cidade, especialmente em relação as políticas públicas locais e demonstram sentir o conselho como um importante espaço de participação, deixando transparecer um sentimento de empoderamento e cuidado.

Todos os entrevistados demonstraram entendimento e firmeza em relação à compreensão sobre o funcionamento e a importância do CMAS, relatando com clareza a forma como ele atua, quanto a paridade, seus principais objetivos legais e sua estrutura de funcionamento, bem como em relação ao modo como suas decisões e ações acontecem, na maioria das vezes, segundo relatado, de forma democrática.

Para melhor compreensão dos dados colhidos, os assuntos relativos ao questionário foram divididos em tópicos para que se possa compreender, a partir das respostas, o CMAS de acordo com os seguintes aspectos

1. Participação

De modo geral, pelo que foi possível perceber, a participação no CMAS é um dos grandes dilemas vividos pelos integrantes da pesquisa, vez que, segundo suas percepções, é de extrema importância para a continuidade e o desempenho das ações desenvolvidas pelo conselho e também para as tomadas de decisões.

Para a maioria dos entrevistados, num total de 9 pessoas, sempre há diferença na participação dos representantes do governo e os da sociedade civil no Conselho. Apenas para dois conselheiros da sociedade civil, isso acontece na maioria das vezes.

Nesse sentido, a ex conselheira da sociedade civil Lucy Rosana Benmyara Vidal, ressaltou a importância do diálogo, vez que, segundo ela, as decisões são sempre tomadas de forma democrática, “mesmo que as vezes de forma exaltada. E mesmo que um dos lados saia em desacordo, ainda assim, houve o debate.”

Sobre isso, a ex conselheira pelo governo, Rita Rosa Camacho fez um importante apontamento sobre as dificuldades nos debates devido a falta de participação, especialmente da parte do poder público. Segundo ela, por muitas vezes ocorria o que chamou de esvaziamento das reuniões por parte do poder público, a depender da pauta e do interesse dos mesmos, vez que, quando se tratava de assunto de extremo interesse, os mesmos eram convocados para votar a favor do poder público.

Na visão da ex conselheira Ana Rita Nascimento falta muita união entre as instituições e entre os membros do Conselho, especialmente da parte do poder público, que, segundo ela tomam decisões baseadas em seus interesses e algumas entidades acabam por ficar do lado dele que, na concepção dela, seria o lado “mais forte”. E por mais que tenham pessoas capazes de fazer o embate necessário, o conselho acaba ficando fragilizado. Ela afirma que é uma luta muito grande para o conselho impor respeito, vez que há uma imposição do poder público em controlar e até mandar no conselho. Mas,

independente disso, ela afirmou e acredita que o Conselho cresceu e evoluiu bastante, diferente de 20 anos atrás.

A ex conselheira Raquel Silva, ex representante do poder público vê de modo negativo a participação enquanto poder público, pois, segundo ela, nem sempre é possível ter autonomia nas decisões, sem ser vista como um obstáculo. Segundo ela, diante de decisões, pautas ou documentos polêmicos, que não seria positivo para a administração pública, os funcionários acabam sendo orientados a interferir no conselho no sentido de amenizar, apaziguar e mesmo inviabilizar as decisões do colegiado e isso inviabiliza uma participação coerente e autônoma.

Para a ex conselheira Maria Aparecida Maroti, conselheira pelo CMAS em Carapicuíba pela sociedade civil e em Osasco em diversos conselhos, dentre os quais, o CMAS, no qual foi também presidente, um dos principais pontos negativos da participação que, a seu ver, deve ser superado, refere-se a dificuldade em fechar as vagas/assentos para participação dos usuários, o que, em sua visão, acontece no Brasil inteiro e ainda é preciso avançar nessa participação que é extremamente importante.

O ex-conselheiro Matheus da sociedade civil fala da importância da participação, dos debates e dos temas debatidos, além do enfrentamento com a municipalidade no sentido de concretização das políticas públicas. Também pra ele, a falta de participação da população em geral, especialmente dos usuários é algo negativo e também a falta de preparo para a participação.

Na concepção de Ana Rita Nascimento, isso sempre acontece, pois, segundo ela, alguns conselheiros do Poder Público não parecem ter consciência e não saber o que fazer no conselho e nem mesmo do seu papel, se limitando apenas a votar no que lhe for indicado, não havendo empenho em suas ações, a não ser que tenham interesse no que está sendo decidido. Ao contrário disso, os conselheiros da sociedade civil participam por desejar entender o que está acontecendo em relação às políticas públicas e escolher aquilo que vai ser melhor para a população e para o município.

Segundo ela, apesar do empenho dos conselheiros da sociedade civil, deveria haver mais participação. mas, deveria ter mais.

Na concepção de Maria Aparecida Maroti, a atuação dos conselheiros tanto do governo quanto da sociedade civil parece se repetir na maioria dos municípios. Porém, acredita que em Carapicuíba foi mais complicado, posto que percebeu uma maior interferência em relação aos procedimentos por parte da gestão. Segundo ela, assim como o governo, a sociedade civil também procura defender seus interesses no conselho, a exemplo do que acontece no município de Osasco onde a sociedade civil também participava do conselho em blocos quando o assunto era financiamento, vez que a sociedade civil ficava muito voltada para os recursos. Porém, em outros momentos não havia participação, causando situações de falta de quórum para as decisões necessárias. Segundo ela, os representantes de trabalhadores eram os mais neutros em relação aos recursos a serem deliberados.

Segundo ela, existe um grande problema em relação a indicação dos conselheiros do governo, vez que ocorrem de maneira obrigatória, sem considerar a disponibilidade e/ou o interesse do conselheiro, repercutindo em participações descomprometidas e sem interesse dos conselheiros, os quais não priorizam e nem focam nas ações do conselho.

A ex conselheira pontou ainda a questão da indisponibilidade de funcionários públicos para participar das ações do CMAS, além de exercer suas funções e afirmou que, a seu ver, isso também impossibilita uma participação qualificada dos funcionários. Um outro fator apontado por ela refere-se a identidade e militância no conselho, vez que muitos conselheiros não se interessam e nem se envolvem com os assuntos do conselho por não terem uma atuação ligada à área das políticas públicas de assistência social. Por esse motivo, ela defende que a lei do CMAS deva dispor sobre um número maior de vagas/assentos para participação dos representantes da Secretaria de Assistência Social que é o órgão gestor da política de assistência social.

Defendeu também a necessidade de uma maior participação qualificada tanto dos representantes do governo quanto da sociedade civil, com capacitação permanente, ainda que não tenham assento no conselho, tendo em vista que, segundo ela, muitos conselheiros não sabem como se comportar ou agir no CMAS. Falou também da questão da participação voluntária no conselho, o que, segundo ela, faz com que as pessoas participem por obrigação, sem um real comprometimento com a participação social.

2. Gestão da Mesa Diretora pela sociedade civil e pelo poder público

Quanto à diferença na presidência da Mesa Diretora do CMAS na gestão da sociedade civil ou do governo, a maior parte dos entrevistados (8), sendo 6 da sociedade civil e 2 do poder público consideram que sempre há diferença na atuação.

No entendimento de Wagner Carneiro Santana, ex conselheiro e presidente por Carapicuíba, atual Secretário de Assistência Social de Francisco Morato, sempre há diferença na gestão, de acordo com a representação, considerando o ponto de vista da efetivação das políticas públicas e atuação efetiva do Conselho. Para ele, a sociedade civil é autônoma e o governo tem o poder da caneta, o que faz com que ambos tenham posturas e atitudes diferenciadas frente ao estabelecimento de prioridades em relação as questões tratadas no conselho.

Mais ou menos na mesma linha, a ex-conselheira Ana Rita diz que a presidência quando está na mão da sociedade civil demonstra ser mais efetiva, pois, segundo ela, vai para o ombate, trabalha, busca a efetivação dos direitos. No caso do poder público, ele vai controlando de uma forma morna a situação, muitas vezes para que as coisas não aconteçam. Sem citar nomes, ela relata uma situação em que houve um (a) presidente do governo que teve uma postura diferenciada, mais ativa e consciente e assim que perceberam, já destituíram.

Para a ex conselheira pelo governo, Rita Rosa Camacho, cada uma das representações defende o seu lado e acaba desviando da política pública dos usuários. Porém, segundo ela, a sociedade civil acaba sendo mais participativa, pois, está no dia-a-dia e acredita naquilo que faz, ao contrário do poder público cujos representantes são nomeados, pelo que ele chamou de “livre e espontânea pressão”. Para ela, a sociedade civil acredita na política e, apesar das diferenças existe um maior compromisso pela sociedade civil do que pelo poder público que se atém a verba. Poucos representantes do poder público se atém a política pública.

Para a ex conselheira Eloiza Aparecida Mecunhe, a sociedade civil também é mais comprometida com a política pública, com a concepção e a defesa de direitos, atuando de modo a tentar efetivá-lo.

Para a ex conselheira Lucy Benyara, as vezes existe diferença entre as gestões. Ela relatou que a intenção e os fins são sempre os mesmos, a garantia de direitos e um melhor atendimento aos usuários, mas, em sua concepção, os representante das OSCs buscam fazer sem nenhum interesse privado.

Para a ex-conselheira Claudineia Lemos dos Santos, representante do segmento de usuários da política de assistência social, afirma que os avanços dependem muito de quem ocupa a presidência na Mesa Diretora do conselho, pois, a seu ver, quando o presidente é da sociedade civil os debates são mais acalorados.

Maria Aparecida Marotti afirmou ainda não ter parâmetros para avaliar se a gestão do CMAS de Carapicuíba atua melhor quando a presidência da entidade está com a sociedade civil ou com o governo, ou também quando os governos municipais são do espectro político mais à direita ou à esquerda, pois só atuei como conselheira de Assistência Social em Carapicuíba, durante esse período. Porém posso afirmar que embora uma pequena parte atuasse de maneira não tão republicana, uma boa parte da sociedade civil durante o período que estive como conselheira do CMAS do município atuou com responsabilidade, compromisso com a política de Assistência Social e sabedora do seu papel enquanto controle social, em um município com tantas desigualdades sociais como Carapicuíba. Afirmo isso, pois em várias ocasiões as ações desses conselheiros foram no sentido de afirmar que os conselhos de Assistência Social são os guardiões dos direitos socioassistenciais do cidadão nas esferas municipais, estaduais e federal e eles não poderiam furtar a esse compromisso. Quanto aos representantes do governo, alguns deles faltavam sempre às reuniões, pareciam desinteressados e poucos assumiram os compromissos como conselheiros, mas os representantes das Secretarias de Assistência Social e Educação foram mais assíduos.

Segundo Rita Rosa, a diferença de atuação do presidente se dá pela pressão interna quando é do poder público. Ela dá o exemplo de quando é preciso vistoriar um determinado serviço público, sendo o presidente orientado a fazer dar tudo certo. Nesse sentido, ela afirma que o presidente da sociedade civil tem maior liberdade para fazer a gestão, mas, acabam direcionando algumas questões para interesse próprio da sociedade civil. A pressão ocorre prioritariamente por parte do poder público, a exemplo do que ocorre em relação a prestação de contas.

3. Objetivos legais X interferência política

Quanto ao cumprimento de seus objetivos e de sua função legal pelo CMAS, 5 dos entrevistados, sendo 3 da sociedade civil e 2 do poder público consideram que o conselho sempre o faz. Quatro entrevistados acreditam que isso ocorre na maioria das vezes.

Nesse sentido, na concepção da ex conselheira Lucy afirmou que o conselho é sempre atuante, vez que cumpre todos os procedimentos e atua do modo devido, conforme disposto na legislação.

Contradizendo essa colocação, a ex conselheira Claudinéia Lemos dos Santos afirma que nem sempre isso ocorre, vez que, no seu entendimento, apesar de ser uma “peça” necessária para o funcionamento de determinados serviços, o conselho ainda não consegue ser efetivo em sua totalidade, visto que acaba sendo apontado e visto sempre como um “cobrador” do poder público que não aceita, em hipótese alguma ser cobrado pelo que deixou de fazer, afinal na lei tal, no artigo tal, no regimento tal, na MP tal!!! Ou seja, tem sempre uma justificativa para deixar de fazer e não aceita ser cobrado.

Para Ana Rita, o conselho encontra muitos entraves, mas, atinge seus objetivos, dependendo de sua postura diante daquilo que é de direito e mesmo que não consiga, deve ir para o embate para fazer acontecer.

Na concepção da ex-conselheira Eloiza, são muitas dificuldades para que haja consenso de deliberação no sentido de fazer aquilo que é devido e certo, havendo muitas influências, especialmente por parte do poder público, nas decisões do conselho, o que exige enfrentamentos e lutas constantes.

Divergindo dos demais, Raquel Silva afirma que o Conselho cumpre com muitas dificuldades, pois, não é fácil, exigindo garra e que as pessoas gostem muito de estar ali direcionando, lutando e agindo para que as coisas aconteçam de fato, pois, segundo ela, não é status, é um trabalho árduo que na maioria das vezes não consegue ter êxito.

Quando a autonomia do conselho em relação às pressões e interesses de ordem política e ideológica partidária, a maioria dos entrevistados (5) consideram que o conselho sempre atua com autonomia e baseado nas premissas constitucionais da democracia participativa. Do total de entrevistados, 4 consideram que isso acontece na maioria das vezes.

Apesar de acreditar que o conselho atua sempre com autonomia de suas decisões, a ex-conselheira Lucy afirma que na ocorrência das votações para aprovação dos planos de

governo, os mesmos nunca são enviados com antecedência para que possam ser lidos e estudados, deixando sempre a sensação de descaso frente a atuação do CMAS.

Na opinião de Claudinéia, de certa forma, o conselho é manipulado de acordo com a mesa diretora.

Para o conselheiro Matheus, sempre existem pressões de ordem ideológicas e partidárias especificamente quando se discute sobre as políticas públicas e o conselho acaba por agir, em muitas situações, mobilizado por esses interesses e pressões.

De acordo com Rita Rosa, o conselho sempre toma as decisões baseadas no princípio legal, mesmo com as pressões, pois as decisões são sempre ponderadas e coerentes.

Para Raquel Silva, o conselho tem essa liberdade, vez que não depende da Prefeitura para a execução do serviço, depende de Portarias, das decisões e tem autonomia pra aprovar, não aprovar, publicar e fazer valer suas decisões.

A ex conselheira Maria Aparecida Maroti considera que existem muitos interesses em jogo que, por vezes, interferem nas decisões do conselho. Que é preciso lidar com isso, pois, sempre haverá articulações. Segundo ela, as ações do CMAS devem priorizar as políticas públicas de assistência e o atendimento às demandas da população.

4. Efetividade de suas ações

A maioria dos entrevistados (7) consideram que o CMAS é sempre mais efetivo que os demais conselhos da cidade e apenas dois deles acreditam que na maioria das vezes é assim.

Para a ex-conselheira Ana Rita, nem sempre isso acontece, pois, nem sempre aquilo que o conselho quer realizar se torna possível, diante do controle exercido sobre ele.

O conselheiro Matheus afirma que o CMAS é um conselho que conseguiu se destacar na cidade, conquistando avanços importantes e se destacando enquanto um colegiado organizado.

Reforçando esse entendimento, Rita Rosa Camacho afirma isso se deve à construção histórica do CMAS, que é um Conselho forte, mesmo num momento de desestruturação total das políticas públicas e dos conselhos, ele tem resistido e sobrevivido a isso. É um conselho com maior efetividade e conquistas. Exemplifica com situações em que a atuação do Conselho foi preponderante para algumas conquistas, a exemplo do concurso do qual participou, vez que, por mobilização do conselho, o Ministério Público obrigou o concurso, através das visitas realizadas pelo conselho nos equipamentos públicos, a exemplo dos CRAS onde faltavam

técnicos. Ela atribui essa conquista também a atuação e a rotatividade dos membros da sociedade civil, vez que a maioria acredita na política pública e mantém viva a coerência e a história do CMAS. São pessoas que acreditam no Conselho, brigam, estão ali para manter o Conselho e lutar pela política pública.

Para a ex conselheira Eloiza o CMAS é um conselho que se destaca por sua atuação e mobilização frente as políticas públicas da cidade, independentemente de suas dificuldades e tenta incansavelmente cumprir seus objetivos.

Rita Rosa Camacho considera que o CMAS é o Conselho mais efetivo e o que mais cumpre o seu papel, pois, vem de um histórico de um Conselho forte, atuante, que mesmo em meio a todas as dificuldades sempre caminhou e cumpriu o seu papel. É também um Conselho bem respeitado pela construção ao longo dos anos e perpassa pela questão da resiliência.

5. Respeito à suas decisões X ingerência do Poder Público

Quanto ao respeito e o cumprimento das deliberações do CMAS, a maioria dos entrevistados (8) consideram que na maioria das vezes acontece e apenas um afirmou que nunca são respeitadas.

Daqueles que acreditam que na maioria das vezes as deliberações do CMAS são cumpridas, Wagner afirmou que isso só não vai acontecer se o conselho não fizer valer ou não recorra ao Ministério Público. Afirmou que o Conselho é poderoso e pode fazer prevalecer suas decisões.

Para Ana Rita, nem sempre aquilo que o Conselho considera correto acontece e muitas coisas são aprovadas e não são cumpridas, posto que não há uma parceria e o trabalho não é visto assim pelo poder público. Esse posicionamento vai de encontro ao da Rita Rosa que afirma que o poder público atende quando quer e cita o exemplo da adequação dos CRAS que só foi cumprido por conta da deliberação do conselho.

Para Raquel, essa questão entra no mérito do órgão gestor do município que nem sempre considera o que precisa ser feito, deixando o conselho a mercê de suas decisões.

As ex conselheiras Eloiza e Maria Aparecida Maroti entendem que, embora as decisões do Conselho devam ser respeitadas, a Prefeitura sempre age de acordo com suas convicções. Maria Aparecida Maroti aponta ainda a questão do orçamento, de que nem tudo é possível realizar, pois, deve estar previsto no orçamento e afirma que o Conselho deveria participar do ciclo orçamentário para entender e deliberar sobre ele e isso nunca faz.

Sobre possíveis interferências dos governos no funcionamento e nas decisões do CMAS, os entrevistados se dividiram, sendo que 4 disseram que sempre ocorre e 4 afirmaram que isso só ocorre na maioria das vezes. Uma das entrevistadas afirmou não ter uma resposta para isso, mas, que as vezes pode acontecer.

O conselheiro Matheus disse que isso não se limita aos representantes do governo, posto que, segundo ele, o governo consegue se articular até a sociedade civil, de modo que possam tomar as decisões que desejarem. Afirmou também que parte da sociedade civil não tem consciência de seu papel no conselho e acaba agindo por interesse, visando a possibilidade de obter vantagens. As vezes também temem ser perseguidos pela gestão e isso, segundo ele, também acontece, pois, o posicionamento do conselheiro no CMAS interfere na relação da entidade ou organização que representa, por mais que isso não seja declarado.

O ex conselheiro Wagner também concordou que isso ocorre com frequência, mas, que o conselho tem que afirmar sua autonomia, o que não é fácil e também priorizar o diálogo com a gestão, até os limites possíveis. Segundo ele, as coisas podem acontecer e evoluir na base do diálogo, mas, que tem que haver disponibilidade de ambas as partes, tanto da parte da sociedade civil quanto do governo. Não havendo possibilidade de diálogo ou de decisões conjuntas, outras instâncias como o próprio Ministério Público devem ser recorridas.

A ex-conselheira Ana Rita afirmou que essa interferência que por parte do governo não visa o benefício da população, mas, a imposição de sua própria política, não a necessária ao município. Afirmou que, infelizmente, a política no geral, não trabalha pelo bem estar do cidadão, mas benefício próprio, da máquina e oferece migalhas aos cidadãos.

Para Rita de Cássia, depende muito dos representantes que estão no conselho, que é necessário ter capacidade de entendimento de coisas pelas quais vale a pena e se deve, a exemplo dos direitos dos usuários e pela política pública, sem permitir as manobras do governo, com destaque maior para a participação da sociedade civil nesse controle.

Relatou também que quando começou a trabalhar no município de Carapicuíba em 2013, o Conselho era forte, autônomo e tinha autonomia para desenvolver o seu papel, tanto que o concurso para assistente social foi realizado graças a representação do CMAS junto ao MP devido à falta de profissional e os profissionais que tinham todos trabalhavam em regime de contrato. Na gestão do Prefeito Sergio Ribeiro, também, segundo ela, o Conselho teve papel fundamental na implantação do CREAS, implantação dos serviços de acolhimento para criança e adolescentes municipal e adequação dos CRAS e de todos os serviços. Afirmou ainda que era possível perceber também que o Conselho tinha maior autonomia, o poder público indicava

membros técnicos que em sua grande maioria tinham compromisso de fato com o SUAS. Já na gestão do Prefeito Marcos Neves, com a Secretária Mirian Vanessa, o conselho continuou a atuar de forma autônoma, porém, após a sua saída de acompanhando o cenário nacional o CMAS e todos conselhos de direito foram se deteriorando, tendo sua atuação reduzida e controlada pelo poder público com indicações políticas para ocupar cadeiras dos conselhos, pessoas essas sem compromisso algum com o SUAS, com o Conselho e com sistema de garantia de direitos, desta forma, tornando o conselho improdutivo e reduzido a uma mera formalidade, embora ainda exista por parte da sociedade civil um papel de resistência e luta que muitas vezes acabam sendo perseguidos e penalizado de forma velada.

Sobre essa questão, a conselheira Lucy Vidal, atuante no conselho desde 2002, afirmou que, entende a Intromissão como nada democrático, e que a autonomia deve prevalecer sempre. Ambos os lados devem trabalhar de forma independente e em harmonia em prol do usuário da assistência social. Ainda, segundo ela, a diferença se dê de acordo com a personalidade, conhecimento técnico, disponibilidade, comprometimento e interesse dos que estão em ação no momento, seja o Presidente, Mesa Diretora ou demais conselheiros e afirma que se deve focar na política pública e buscar atuar em harmonia entre as representações.

De acordo com a Raquel, da parte do governo, são colocadas pessoas que vão poder defender as ações do governo. Mas, segundo ela, mesmo que seja contra o governo, é necessário levantar a bandeira. Mesmo tendo que ter essa porcentagem, o intuito é colocar pessoa que averiguem e façam a defesa. Qualquer passo que de contra é eliminado.

Para Maria Aparecida Maroti sempre haverá a tentativa de controle por parte do governo, sendo necessário fazer o debate. Segundo ela, a sociedade civil deve se preparar e buscar formação para fazer o debate qualificado, o tornando menos possível esse controle.

Quando questionados sobre o funcionamento do conselho na perspectiva da democracia participativa, a maioria dos entrevistados (7) responderam que na maioria das vezes o CMAS consegue atuar nessa linha, apesar das dificuldades encontradas e dos conflitos que se apresentam nos debates. Na opinião de apenas um dos entrevistados, o conselho consegue atingir essa atuação sempre.

Para a ex-conselheira Ana Rita, infelizmente, o CMAS não consegue muitas vezes, fazer com que isso se efetive. Não só de desconhecer aquilo que seria melhor pra ele em questão de educação, saúde, a população muitas vezes se deixa levar por práticas de benefícios que seriam direito deles, exemplo cestas básicas. Do uso político da política pública. As pessoas se

deixam usar, ao invés de se aliarem com as questões do Conselho, dos direitos, benefícios, responsabilidade e compromisso.

Rita de Cássia Rosa Camacho entende que se não fosse esse poder de participação da sociedade civil nessas decisões, já teria presenciado uma situação de perda de verba da sociedade civil muito grande. Até mesmo no processo de adequação de verba orçamentária. A fiscalização é importante. Menor prejuízo. Muito disso se deve a participação popular. Se vive no país uma tentativa de enfraquecer a participação popular. Se a sociedade civil não atua tudo fica mais facial.

Por outro lado, Maria Aparecida Maroti afirma que, apesar de todo o governo desejar exercer um certo controle sobre o conselho com objetivo de manipulá-lo, cabe a sociedade civil perceber e barrar essa manipulação, o que, na maioria das vezes não ocorre por que, em sua concepção, alguns membros se deixam levar para obter benefícios pessoais.

Para Claudineia, mesmo quando ocorre o debate, a possibilidade de ser manipulado ou não pelo governo depende de quem está na mesa diretora.

Ainda nesse sentido, a Ana Rita Nascimento, se posicionou dizendo da falta de colaboração entre os representantes, os quais, tomam suas decisões baseados em interesses, de ambas as representações. Que os representantes do órgão gestor votam de acordo com o que é melhor pra eles, orientados para isso, muitas vezes, com o apoio de entidades da sociedade civil. De acordo com o seu entendimento, as decisões deveriam ser tomadas baseadas na compreensão do que é importante para o município, não sendo direcionadas, sem que demonstrem uma participação efetiva e consciente.

6. Principais aspectos positivos e negativos

De modo geral, para os conselheiros, os aspectos positivos superam os negativos, posto que entendem que o conselho, no decorrer de sua existência tem evoluído e alcançado importantes conquistas para a cidade.

Os principais pontos positivos apontados pelos entrevistados referem-se a luta na busca pela efetivação das políticas públicas, a resiliência de parte dos integrantes para continuar tentando fortalecer o conselho. A ex-conselheira Rita de Cássia Camacho relata que em alguns momentos o conselho teve uma composição interessante, atuante, envolvida, com ações conjuntas entre o poder público e a sociedade civil como se estivessem todos no mesmo barco. Ela define o conselho como “resiliente. ”Porém, essa situação não se manteve por muito tempo, deixando a impressão de que os conselheiros passaram a ser indicados de modo proposital, para fazer o enfrentamento, por parte do poder público.

Para Maria Aparecida Maroti um dos pontos bastante negativo refere-se a ausência de usuários e a falta de participação popular mesmo no Conselho, acaba girando em torno da personificação de algumas pessoas que se repetem no conselho, sendo sempre as mesmas dispostas a levar adiante, sem renovação. Segundo ela, o CMAS não confere status às pessoas, benefícios, favores como em outros conselhos, como o Conselho de Saúde, sofrendo o que ela denominou “estigma do pobre.

Um outro fator que considera negativo é a falta de estrutura administrativa adequada em Carapicuíba, para funcionamento do Conselho e a importância da Secretaria Executiva para oferecer o suporte necessário às ações e ao funcionamento do conselho.

7. Diferenças entre gestões (esquerda x direita)

Quanto à ocorrência de possíveis diferenças entre as duas gestões analisadas, de 2010 a 2016 sob a gestão do ex-Prefeito Sérgio Ribeiro/PT em comparação à do atual Prefeito Marcos Neves/PSDB, de 2017 que vai até 2024.

Segundo Eloiza Aparecida Mecunhe, atuando em diversos períodos no CMAS/Carapicuíba desde 2002 como conselheira representando organização da sociedade civil primeiro momento da gestão do Prefeito Sérgio Ribeiro/PT foi um período que muito pouco se produzia no CMAS, com muitas questões levantadas, especialmente sobre a utilização dos recursos públicos, sem respostas. Considero uma atuação não efetiva do Conselho, no período, existindo somente para constar como instância necessária para recebimento de alguns recursos vinculados a programas municipais. Voltei a atuar como conselheira, sempre representando a sociedade civil/entidades por outras gestões, antes de 2010. Depois, a partir de 2010, tive participação nas gestões de 2011 na representação de organização social e a partir de 2017 representando os trabalhadores do SUAS, compondo o CMAS e ocupando cargos em comissão e por alguns períodos, na mesa diretora. No período, pode-se observar muitos avanços na política de assistência social, como a elaboração conjunta com o CMDCA do Plano Municipal dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, com a inclusão dos segmentos de usuários e trabalhadores na composição do CMAS bem como da adesão do município a muitos programas oficiais de transferência de recursos estaduais e da união para a execução municipal da proteção social básica e especial, reordenando a assistência social de acordo com as normativas legais. Importante ressaltar que na gestão do Prefeito Sérgio Ribeiro, bem como durante os anos da gestão nacional com governos do PT (Lula e Dilma)

ocorreu uma amplitude nas ações sociais com o cofinanciamento de diversas proteções sociais, que tiveram aportes reduzidos desde o governo Temer.” (2021)

Segundo Eloiza, a partir de 2017, com a assunção do governo municipal pelo atual gestor público - Marcos Neves, foi possível observar “*uma maior necessidade do controle do Conselho*” (*grifo meu*), através da participação de conselheiros alinhados com a visão deste, que inclui os interesses do gestor acima da necessidade dos usuários. Ela afirma que isso também ocorria na gestão anterior (Sérgio Ribeiro/PT), mas, no seu entender, de forma mais qualificada em relação aos representantes do governo junto ao CMAS.

Para ela, ambos os governos tentaram utilizar o conselho como instrumento de manipulação decorrente de suas próprias visões de política da assistência social. Ou seja, os conselhos (incluindo outros), no município, têm frequentemente sido ameaçados de servir mero instrumento de manipulação para atingir os objetivos do gestor. No caso, a depender de quem está na mesa gestora do conselho, em especial na presidência, tal situação torna-se mais permitida, ou não. Quando a presidência está com representante do governo, fica muito claro o direcionamento visando “cumprir” ordens do executivo.

Porém, afirma que, de acordo com sua concepção nas gestões cujo alinhamento político entre município e união existe, o conselho tem uma produção também mais marcada por otimização na utilização de recursos e sua incidência em melhores (ou piores, a depender) políticas de assistência social, no nível onde verdadeiramente ocorrem as necessidades de implementações e melhorias, ou seja, o município. Durante os anos de gestão petista a nível federal e municipal, do meu ponto de vista, ocorreu uma produção de melhor qualidade em relação à atuação do CMAS. Mas, ratifico a colocação em relação à mesa diretora/presidência do conselho, expressa na questão anterior. (2021)

Respondendo à mesma questão, a ex-conselheira Maria Aparecida Marotti informa que atuou como conselheira suplente do segmento trabalhadores, representando a Associação São Joaquim de Apoio à maturidade, no período de 2012 a 2014 no CMAS de Carapicuíba, assumindo posteriormente como titular. Nesse período fez parte de comissões e compôs também a mesa diretora do CMAS.

E relata que o prefeito de Carapicuíba nesse período era o Sr. Sérgio Ribeiro do Partido dos Trabalhadores que cumpria seu segundo mandato, após ser reeleito em 2010. O gestor da Secretaria de Assistência Social era o Sr. Fábio Leite, do mesmo partido do prefeito. Anteriormente ele já havia cumprido mandato como vereador no município, também pelo Partido dos Trabalhadores. Nesse período percebi que independentemente de quem seja o

prefeito municipal ou secretário municipal de Assistência Social a autonomia do conselho é relativa. Existia uma pressão do executivo municipal para a aprovação das prestações de contas dos cofinanciamentos estadual e federal, além de que essas prestações de contas chegavam sempre de última hora no conselho o que prejudicava a análise por parte dos conselheiros e com isso deliberar com segurança. Em algumas situações as solicitações de inscrições por parte de algumas organizações da sociedade civil chegavam ao conselho pelo executivo municipal ou pela Câmara de Vereadores e não por meio da secretaria executiva do CMAS, que é o caminho correto por onde deve iniciar o fluxo. Além disso, o secretário municipal fazia pressão para que algumas entidades mesmo não sendo tipificadas como de Assistência Social, fossem mesmo assim, inscritas no CMAS. Nesse período em uma ocasião disse se recordar dos conselheiros voltarem atrás em uma decisão de não conceder inscrição para uma organização, pois sua atuação era na área de educação e não de Assistência Social. Essa decisão de voltar atrás foi após pressão do secretário municipal quando uma entidade não se conformou com a decisão dos conselheiros devido à inscrição de um dos seus projetos ser indeferido pelo CMAS. Por isso o secretário municipal se deslocou até o CMAS durante uma reunião e pressionou para que a decisão fosse repensada e embora alguns conselheiros tivessem mantido seus votos contrários, a maior parte dos conselheiros voltou atrás, sendo a deliberação anterior de não concessão da inscrição, alterada. A representante da entidade que solicitava inscrição também tinha assento no CMAS como suplente e costumava atuar de forma mais corporativa pensando mais na entidade que representava, do que na política pública de Assistência Social. Durante esse período de atuação no CMAS de Carapicuíba afirmou que foi possível perceber que uma parte da sociedade civil disputava os assentos no conselho muito mais interessada no cofinanciamento público para seus projetos sociais do que pelos impactos que essa política vai causar na realidade das pessoas demandárias dos serviços ofertados e também dos territórios de vulnerabilidade social do município.

Enfatizou ainda que, de acordo com sua percepção, muito embora houvesse estrutura adequada ao funcionamento do conselho, faltavam móveis, materiais de escritórios, computadores, denotando uma precariedade das condições de funcionamento do local. De outro modo, ainda, segundo suas percepções havia mudanças contínuas de funcionários na Secretaria do CMAS pelo órgão gestor, dificultando a qualidade das ações e o apoio aos conselheiros.

Respondendo ao questionamento sobre especificidades em relação às gestões quanto ao CMAS, a ex conselheira pelo governo Rita Rosa Camacho, relata:

Em relação à segunda gestão Rita apontou as mudanças de secretária na pasta da Secretaria de Assistência Social/SASC, num total de três no período de dois anos, as quais, segundo ela apresentavam “atuações e condutas no que diz respeito não somente a condução da pasta como no modo em que enxergava a atuação do conselho.

Segundo ela, a Secretária Mirian Vanessa, assistente social de formação, com histórico de atuação e militância na política de assistência social e em conselhos, propôs uma reestruturação e organização dos conselhos, respeitava o papel e atuação do CMAS, sem interferência nas decisões e não realizava nenhum tipo de pressão nos conselhos do poder público. Com a Secretária Elaine Carmen, administradora de formação, não tinha conhecimento do política de assistência social, no curto período em que permaneceu a frente da pasta tentou entender o funcionamento do conselho e por algumas vezes, e como pessoa de cargo estritamente político, tentava “orientar de maneira indireta” algumas ações do conselho, sobretudo na fiscalização dos serviços, porém, os indicados do poder público na grande maioria das vezes não acatavam tais orientações e em contrapartida não sofriam nenhum tipo de represália e/ou pressão. Já no período da Secretária Simone Fernandes, psicóloga de formação, com anos de experiência na Secretaria de Saúde, afirmou ter sido pior cenário desde que se encontra no município, posto que se tratava de uma pessoa totalmente arbitrária, autoritária, desrespeitosa que não tinha o menor compromisso com a política de assistência social, com o conselho, interferindo diretamente no funcionamento do conselho da assistência e desestruturando totalmente o seu funcionamento e organização. Disse ainda ter sido na gestão dela que foi informada em um dia de reunião que não seria mais membro do conselho, afirmando que a Secretária exercia pressão para que os membros do poder público tivessem atuação no conselho de acordo com o que ela queria, do contrário eram descartados, sem o menor respeito com o profissional, o conselho, o trabalho que estava sendo desenvolvido e principalmente com a política de assistência social e os usuários do SUAS, que foram os maiores prejudicados.

3.6. A experiência no CMAS do município de Carapicuíba no exercício do controle social das políticas públicas e na efetivação da democracia participativa e seus desafios (2009-2020)

Este trabalho é apenas um pequeno esboço sobre a possível contribuição dos Conselhos enquanto um instrumento de extrema relevância para o exercício da democracia

participativa no Brasil que lida constantemente com os constantes desafios e retrocessos da democracia.

Enquanto uma das principais vias de participação democrática, os Conselhos ainda tem muito que se aprimorar e isto certamente exige um esforço conjunto de todos os atores do processo, vez que independe de um único fator. Dentre tantas possíveis questões a serem consideradas, podemos apontar:

- Necessidade de maior participação qualificada e envolvimento de todos os representantes, dentro de seus conceitos e áreas de atuação específica (sociedade civil e governo);
- Redução da rotatividade dos conselheiros governamentais;
- Alternância dos representantes da sociedade civil, com mais estímulo à participação e comprometimento de todos os segmentos, especialmente os trabalhadores e usuários do SUAS;
- Alta rotatividade dos representantes do governo, tanto no órgão gestor quanto na Secretaria Executiva do CMAS, o que demonstra a falta de comprometimento do governo local com o conselho;
- A ingerência governamental como algo específico da relação de poder existente;

Não obstante o mandato no CMAS ser estipulado pelo Decreto Municipal em dois anos, durante alguns períodos, especialmente entre os anos 2017 e 2020, houve frequente alta rotatividade de representantes do governo no Conselho, o que demandou maiores esforços da sociedade civil em realizar as ações do CMAS, vez que essa ação constante acarretou como uma das principais consequências o claro enfraquecimento deste colegiado, vez que a construção coletiva restou prejudicada e se tornou, inclusive, clara acusação por parte da gestão.

Isso ocorreu também na Secretaria Executiva do conselho, sendo claramente constatado no período de um ano, entre 2019 e 2020, em que 4 (quatro) Secretárias passaram no CMAS, sendo mantida por pouco tempo e, assim que engajada com as funções, retiradas sem prévio aviso. Além de causar prejuízos às ações administrativas do Conselho, fragilizando o debate a e a construção coletiva, ações como estas enfraquecem a articulação e o poder político do colegiado.

Ações necessárias:

- Expansão das ações do conselho, envolvendo todos os segmentos, instituições municipais, demais representações dos movimentos sociais, a população, etc.;
- Realizar ações permanentes de formação de conselheiros, de modo a promover a participação e intervir na cultura política local que demonstra pouca participação;

Muito embora, os conselhos de políticas públicas sejam reconhecidos como importantes instrumentos de debate, formulação, controle e efetivação das políticas públicas, é fato entre os estudiosos dessa área que nem sempre eles conseguem exercer de fato tal prerrogativa, sendo necessário que se possa avaliar os motivos que determinam esta constatação.

Diante dos dados, informações e relatos obtidos pode-se perceber uma constante movimentação e busca do CMAS, através de seus representantes, especialmente da sociedade civil no claro objetivo de se fazer representar nos espaços públicos e no Conselho no sentido de exercer o controle social das políticas públicas e na efetivação da democracia participativa.

Porém, podemos dizer que apresenta um movimento de altos e baixos, sendo que em determinados momentos, mobilizados por determinados fatores, a exemplo de uma maior participação dos representantes da sociedade civil, especialmente aqueles com maior capacitação profissional, conhecimento, etc., parece possível que isso se concretize. Em outros momentos, demonstra um movimento estagnado, com baixa participação da sociedade civil, repercutindo na diminuição dos debates e outras ações voltadas para o debate das políticas públicas municipais, o que permite que o governo direcione as ações do conselho, de acordo com suas concepções e objetivos, fazendo com que o conselho atue de modo meramente burocrático, sem exercer, de fato, seu papel no que se refere à proposta de participação popular e democracia participativa.

3.7. Notas analíticas

A importância de separar os períodos de gestão, dentro da perspectiva da pesquisa que se baseou no período que vai de 2009 a 2020, se respalda no diferencial de cada gestão frente a atuação do CMAS e ao olhar que o governo dirige ao conselho e sua atuação e funcionamento, delimitando suas ações ou expandindo-as, em conformidade com a relação estabelecida.

Como se pode perceber, muito embora seja claro que ambas as gestões atuaram dentro de uma lógica de controle dos atos do conselho, bem como de submissão de suas decisões, a primeira gestão apresentou um nível de relação baseado numa maior abertura para o debate, bem como numa participação de seus representantes mais qualificada para o exercício de seus papéis numa correlação direta com os representantes da sociedade civil.

Conforme já dito, percebe-se um movimento de mobilização que leva a idéia de um envolvimento e participação, mas, parece que o ponto principal refere-se à intensidade e à qualidade desta participação: de que forma ela ocorre, respaldada em quais propostas e princípios e quais os resultados disso sob as políticas públicas e em relação ao processo da democracia participativa ? Estas são as perguntas.

De acordo com os dados obtidos nas entrevistas, dentre os principais problemas e desafios existentes a serem superados pelo CMAS de Carapicuíba, destacam-se:

1. A ingerência, ou seja, o desrespeito a autonomia e o controle exercido pelo órgão gestor sobre o Conselho, independentemente do partido político ou mesmo da ideologia partidária ser de esquerda ou de direita, tornando-se um grande desafio não permitir que isso aconteça. Importante refletir em possibilidades ampliadas que possam contribuir para o enfraquecimento de tais ações, seja através de normativas legais ou outros que possam advir. A grande questão é que, muito embora conste das normativas, muitas vezes é demasiado difícil fazer com que se cumpram as decisões do CMAS.

2. O fato dos representantes do órgão gestor de modo geral, por parte da Secretaria Municipal de Assistência Social agirem de modo autoritário e arbitrário, não reconhecendo a importância da assistência social enquanto política pública, bem como da participação popular como fator essencial para o debate a efetivação de tais políticas. A exemplo disso, tem-se a informação da atuação da assistência social até maio do ano passado (2020), a assistência caminhava para o assistencialismo, perdendo o seu caráter de assistência social. Segundo informado, haja visto, na pandemia e perda de emprego, os CRAS se resumiram basicamente a entrega de cestas básicas.

No CREAS, apesar da estrutura nunca ter sido ideal, no PAEFI e CREVIM tem duas profissionais e na medida socioeducativa tem 3 profissionais, sendo que dentro do CREAS só tem 1 psicólogo homem, desmonte que a assistência social vem sofrendo no município;

3. Na maioria das vezes são os problemas que o município tem e que o Conselho não consegue deliberar sobre tudo que seria importante para o município por existirem os

obstáculos impostos pelo Poder Público, mas, que se agrega à falta de seriedade, comprometimento e responsabilidade por parte dos conselheiros;

4. Obtenção de respeito por parte da gestão, em especial do gestor, que é muito desrespeitoso, faz um enfrentamento e fazer com que as pessoas entendam que o conselho deve ser o parceiro das políticas e colaborar para que essa política aconteça de forma a atender os objetivos da política de assistência Social;

5. Maior participação e envolvimento por parte da sociedade civil;

6. Participação qualificada dos conselheiros, vez que, especialmente os conselheiros indicados pelo Poder Público, em sua maioria, desconhecem a política de assistência social e são indicados por mera formalidade, muitas vezes sem sequer terem o conhecimento antecipado da indicação e o interesse na questão;

7. A falta de respeito e a aceitação por parte das secretarias, que não consideram o conselho como órgão importante e decisivo. Isso já traz desafios que geram maiores debates em suas decisões e a serem enfrentados são a falta de resultados positivos que resultam desta falta de respeito, é necessário que o município não veja o conselho como um adversário, mas sim como um órgão que venha acrescentar na diminuição das mazelas em seu território, fiscalizando e apontando aquilo que é preciso fazer;

8. Dificuldades de atuação integrada entre poder público e a sociedade civil, especialmente por parte de pessoas do governo, culpabilizando a sociedade civil pelos conflitos;

9. Necessidade de que a política de assistência sejam priorizadas e se tornem o foco e o objetivo das ações do CMAS mobilizando todos os envolvidos e priorizada também pela sociedade civil, a qual, muitas vezes tem sua participação mobilizada por seus interesses e vai para o Conselho para “brigar” por eles, sem focar no coletivo, priorizando a política pública em si;

10. A necessidade de uma estrutura que possibilite que sejam realizadas ações emergenciais, a exemplo da Pandemia e nos serviços pós pandemias, a necessidade de isso seja debatida e encaminhada juntamente com o órgão gestor.

11. Dificuldades de atuação integrada entre poder público e a sociedade civil, especialmente por parte de pessoas do governo, culpabilizando a sociedade civil pelos conflitos;

12. Necessidade de que a política de assistência seja vista como o objetivo maior por todos os envolvidos e priorizada também pela sociedade civil, a qual, muitas vezes tem sua participação mobilizada por seus interesses e vai para o Conselho para “brigar” por eles, sem focar no coletivo, priorizando a política pública em si;

A partir da realização da pesquisa de campo e dos depoimentos de Conselheiros (as) e ex-Conselheiros (as) do Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS de Carapicuíba/SP, constatou-se que, muito embora estes sujeitos entendam a importância desta forma de participação e sua dimensão frente à organização do trabalho por meio do Sistema Único de Assistência Social e suas Normas Operacionais Básicas no processo de participação e descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social, também entendem os desafios e as dificuldades da participação na efetivação da política de assistência na esfera pública.

Para os mais experientes, a exemplo da ex conselheira Maria Aparecida Maroti, assistente social de carreira e com grande experiência e conhecimento da política de assistência social, além de integrante de Conselhos de Públicas em municípios diferentes, incluindo Carapicuíba, as dificuldades enfrentadas pelo conselho Municipal de Carapicuíba-SP exclusivas deste Conselho, mas, inerentes a diversas regiões do país, onde a situação se repete nos mesmos moldes, especialmente no que se refere ao controle exercido pelas gestões, sem que exista diferença conceitual entre os governos de direita, mas, apenas questões de ordem ideológica, uma vez que os governos ditos de esquerda acabam por enfatizar e investir mais nas políticas públicas inclusivas.

Ainda segundo ela, a questão central parece vir do Governo Federal, vez que é a instância máxima que rege e determina a criação de tais políticas, a exemplo do ocorrido durante as gestões do Presidente Lula e da Presidenta Dilma durante os feitos inúmeros investimentos a nível de orçamento público para o Sistema Único de Assistência Social/SUAS. Mas, enfatiza que, independentemente disso, quando chega nos Estados e Municípios, os recursos acabam sendo utilizados muitas vezes de forma eleitoreira, fazendo com que as gestões busquem o controle dos conselhos para que sejam aprovadas as propostas indicadas por eles, sem, necessariamente, haver preocupação com a implementação de políticas públicas necessárias aos usuários.

Quanto aos dados apresentados e pela experiência desta pesquisadora, essa concepção de poder de decisão é bastante conhecida daqueles que atuam nos Conselhos de Políticas Públicas, vez que muitas vezes, os interesses políticos sobrepõem as necessidades locais da população, o que faz com que o Conselho se torne uma verdadeira arena de conflitos. Isso, quando há uma sociedade civil fortalecida e atuante no Conselho e especialmente, conforme citado tanto por entrevistados representantes do Poder Público quanto da Sociedade Civil,

quando a presidência de Mesa Diretora é ocupada por um membro da Sociedade Civil que não atue em prol de seus interesses, mas, sim, em prol da política pública e dos interesses coletivos.

A falta de respeito e a aceitação por parte das secretarias, que não consideram o conselho como órgão importante e decisivo. Isso já traz desafios que geram maiores debates em suas decisões e a serem enfrentados é a falta de resultados positivos que resultam desta falta de respeito, é necessário que o município não veja o conselho como um adversário, mas sim como um órgão que venha acrescentar na diminuição das mazelas em seu território, fiscalizando e apontando aquilo que é preciso fazer;

Dentre outros problemas que se pode verificar na questão da participação, uma questão bastante relevante diz respeito à participação refere-se principalmente à dificuldade de mobilização dos usuários do SUAS, os quais são primordiais para esses espaços, vez que são o foco principal da política de assistência social.

Embora faça parte do cenário nacional, especialmente debatido em diversas conferências de assistência social, a participação dos usuários no CMAS de Carapicuíba é ainda muito limitada, vez que não há um incentivo e ações efetivas para inseri-los e capacitá-los para exercer seus direitos de participação.

O que se percebe, em determinados momentos, especialmente, durante a realização das conferências municipais de assistência social, é que os usuários acabam sendo abordados e levados para participar, na grande maioria, sem qualquer conhecimento do que se está debatendo ou decidindo, demonstrando um claro movimento de legitimação de participação deste segmento que não acontece no dia-a-dia é não pode ser considerado efetivo, vez que ainda que façam uso do voto nas propostas, muito sequer compreendem o motivo de estar naquele espaço, dentre outras questões. Esse movimento em relação aos usuários demonstra que, independente da previsão legal e dos princípios estabelecidos no SUAS que tem suas diretrizes na participação, isso não ocorre da maneira esperada.

Existe uma discrepância na participação dos segmentos, uma vez que não se fazem efetivos, a exemplo dos trabalhadores e usuários do SUAS.

Para compreender um pouco mais da questão elencada nesta pesquisa, é importante estender o seu objeto para uma leitura das questões locais, ou seja, da realidade vivida pelo povo, em uma cidade com grande índice populacional, uma economia fragilizada, baseada especialmente no comércio, caracterizada e assim chamada durante muitos anos como “cidade dormitório”, definindo a falta de estrutura local em relação às condições de vida e habitação de sua população. O termo em si traz em sua conotação um aspecto negativo de cidade, atrelado

ao nível de desenvolvimento econômico e social que envolve, dentre outros aspectos, questões de desenvolvimento econômico e social. Como se a cidade representasse um aglomerado urbano sem muita organização, com uma população que trabalha fora e retorna para dormir, vivendo em precárias condições de vida.

Nessa concepção, pode-se observar que a cidade é caracterizada, de modo geral, por uma dificuldade característica de ocupação dos espaços, vez que, na maioria das vezes, retorna no final do dia para a cidade apenas para dormir, sem utilizar-se de fato dos espaços sociais da cidade, a qual, apenas nos últimos 10 (dez) anos, vem apresentando mudanças neste perfil e em sua estrutura global local, com a criação de um shopping, de alguns importantes espaços públicos, a exemplo dos parques municipais, etc.

Neste sentido, para apreender o objeto de estudo desta pesquisa: o processo de participação política na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é importante conhecer e considerar esta realidade local, tendo em vista alguns fatores determinantes que podem englobar os desafios para a participação no Conselho Municipal Assistência Social, os quais podem ter diferentes origens.

Um outro ponto que demonstra a fragilidade do conselho, são os momentos de sua recomposição, especialmente no que se refere a sociedade civil, sempre muito emblemáticos e difíceis, uma vez que necessita mobilizar a cidade e envolver representantes, de modo a conseguir completar o número total de conselheiros, o que se torna muito difícil. Primeiramente, porque a grande maioria dos atores preferem não se envolver nos assuntos do conselho, mantendo-se distante dos debates, o que faz com que as lideranças se revezem anos após anos na composição do conselho, sem que novos atores possam assumir o lugar.

Além de se tornar um processo cansativo e desestimulante, acaba por gerar referências que, por um lado são positivas e de outro se tornam negativas. Do ponto de vista positivo, pode-se dizer da efetiva representação destes líderes que, diante da demanda existente e não preenchida, acabam por assumir esse lugar na formação do conselho. Por outro lado, tais lideranças passa a ser estigmatizadas pelos governos, como aquelas que se contrapõem às gestões, implicando em situações complexas para as entidades ou segmentos os quais representam, diante da falta de alternância de conselheiros.

Conforme proposta inicial, o objetivo deste trabalho foi o de analisar o modo de funcionamento e a atuação do Conselho Municipal de Carapicuíba-SP/CMAS, com base na proposta da democracia participativa, a partir das vivências e percepções dos conselheiros e ex-conselheiros, dentre outros membros, representantes do Poder Público e da Sociedade Civil.

Para efeito investigativo, buscou-se problematizar alguns aspectos importantes da atuação do Conselho no que se refere à sua dinâmica, à efetividade de seus atos e decisões, o que inclui a autonomia dos seus atos, a frequência e a qualidade da participação de seus membros, a forma como o Conselho se relaciona com a gestão pública e como isso ocorre em sede dos debates e de suas decisões e fatores diferenciados entre as gestões, o uso do espaço democrático, pontos positivos e negativos da atuação do Conselho, análise da atuação dos conselheiros de acordo com suas representações e como isso interfere ou não na efetivação da política pública local.

Considerou-se enquanto um dos fatores reconhecidamente presentes, a ingerência ou interferência governamental nas gestões no e qual o principal fator que interfere nesse controle e se há diferenciação em relação a isso no que se refere às concepções ideológicas-partidárias dos governos (esquerda ou direita), os principais mecanismos de controle social utilizados e, por fim, os principais problemas e desafios a serem enfrentados e outros aspectos que importantes para o funcionamento do Conselho .

A forma como o CMAS infere nas políticas públicas, pelos dados apresentados, não demonstra haver umaefetividade contínua nesse sentido, vez que, o maior poder de decisão, de incidência sobre tais políticas parece estar condicionado a alguns fatores e condições específicas, de acordo com a intensidade de participação da sociedade civil e seu lugar na mesa diretora do Conselho e também depende do olhar e do espaço que é possibilitado ao Conselho em diferentes momentos e gestões. Infere ou não nas políticas públicas?

Pelos indicadores observados, o baixo ou quase nenhum comprometimento do Poder público com o Conselho depende muito da concepção de cada governo. Muito embora se perceba que todos os governos busquem controlar com atos de ingerência o funcionamento e as decisões do conselho, em algumas situações específicas, podem também favorecer o fortalecimento dele em relação ao seu funcionamento. Ou seja, o fornecimento de condições estruturais para ofuncionamento efetivo do Conselho não está diretamente ligado a autonomia de suas ações e, pelo contrário, por vezes funciona como uma forma encontrada pelo Poder Público de exercer um controle mais próximo da situação.

Na maioria das vezes, segundo informado, independentemente das gestões, não se pode perceber, por parte do governo, uma preocupação com as políticas públicas de assistência, mesmo que da existência de recursos de cofinanciamento.

Somado às informações coletadas, a partir da experiência desta pesquisadora, o que se pode perceber é que, de modo geral, na Secretaria Executiva do Conselho, são alocadas, de

modo estratégico, pessoas preparadas para exercer o controle do órgão, especialmente quando a presidência da mesa diretora é a sociedade civil, conforme ocorreu, especialmente, no período compreendido entre 2016 e 2020.

Na maioria das vezes, mesmo diante do reconhecido poder de deliberação do Conselho, nem sempre são tomadas as melhores decisões, em atendimento às premissas legais e considerando as demandas do território e da rede socioassistencial, na maioria das vezes, devido às pressões governamentais. Isso porque, ainda que o voto garanta que os conselheiros possam decidir sobre determinados assuntos, percebe-se que em situações específicas, ou seja, quando devem ser tomadas decisões que tratam de recursos públicos e aprovação das contas, ocorre uma mobilização em massa por parte dos membros do poder público, que são, na maioria das vezes e em sua maioria, inativos no Conselho, fazendo-se presentes em massa, especialmente em situações importantes que implicam nestas decisões, de modo a fazer prevalecer às concepções e determinações governamentais.

Conforme se pode perceber, a maioria destes conselheiros são pessoas que além de desconhecerem a política pública de assistência e, por vezes, também não se interessam por ela e participam do conselho para cumprir a determinação do secretário da pasta, sendo que muitos não participam de quaisquer outras atividades ou ações do colegiado, limitando-se a participar das reuniões ordinárias, quanto muito.

Isso vem de encontro também à uma atuação desqualificada da sociedade civil que, além de também utilizar os espaços do Conselho para buscar privilégios para as entidades e organizações sociais, por vezes, em troca de favores e acordos, acaba por se associar politicamente com o governo, em detrimento das políticas públicas como um todo.

Um outro fator importante, trazido por algumas das pessoas entrevistadas, tanto representante da sociedade civil quanto do governo refere-se ao temor existente de retaliação e perseguição política por parte dos governos, conforme situações citadas onde os conselheiros eram orientados sobre o posicionamento que deveriam ter frente a determinadas situações específicas que envolviam decisões através do voto no plenário e, de acordo com alguns conselheiros do governo, havia muita perseguição aqueles que se recusassem a cumprir ou questionassem tais orientações.

Considerando essa circunstância, duas conselheiras do governo chegaram a afirmar que os representantes da sociedade civil teriam mais liberdade de atuação e de interferir nas decisões do Conselho privilegiando as demandas locais e a política pública como um todo, uma

vez que, segundo suas percepções, a sociedade civil demonstrava mais autonomia em suas decisões.

São inúmeras questões que interferem de modo direto na efetividade das decisões do Conselho e sua influência direta nas políticas públicas, privilegiando as demandas territoriais dos usuários, vez que, nem sempre são tomadas decisões a partir do diagnóstico local que, no caso de Carapicuíba, não existe oficialmente, muito embora tenha sido assunto de frequentes questionamentos e debates na cidade. Conhecer a realidade é ter que lidar com ela e o desconhecimento, por vezes, surgem como uma forma de não reconhecer a demanda, tornando-a invisível. (impressão minha).

Muito embora o SUAS tenha surgido como uma norma nacional que obriga a configuração de uma rede socioassistencial, muitos gestores da Assistência Social parecem não considerar a importância desse dispositivo, o que implica em sua consolidação no município.

Frisando que para consolidá-lo não basta criar serviços e equipamentos, mas, aderir as premissas que o sustentam, sendo uma dessas premissas, dentre outras, a participação e o controle social. Isso também, em algumas situações, vem de encontro a uma ausência de qualificação ou formação do próprio gestor, vez que em determinadas gestões as indicações para os cargos de Secretário, incluindo de assistência social, é meramente política, o que faz com que muitos ocupem o cargo aparentemente por simples troca partidária, sem total conhecimento ou experiência da política de assistência social.

Importante dizer que situações como estas não são novas e já foram muito observadas em Carapicuíba, em períodos diferentes, em especial, pode ser constatado nas duas gestões que constituíram o recorte temporal desta pesquisa, onde não foi possível perceber havia uma preocupação expressiva em relação a isso às condições vivenciadas por parcela significativa da população, vez que influencia com influência direta de modo direto na postura do gestor da pasta que, em muitas situações, muitas vezes demonstra total desconhecimento da política de assistência social, o que também parece demonstrar o e consequente desinteresse do governo.

De qualquer modo, essa escolha, assim como a atuação do gestor também vem incorporada de uma proposta que está atrelada ao programa do governo, ao modo como é vista e concebida a política de assistência social, bem como os valores que a permeiam na cidade, a exemplo do uso político e do assistencialismo como forma de exercer o controle político da população, no caso, os usuários da política de assistência social. Isso ocorre especialmente em determinados períodos, a exemplo da pandemia quando os recursos foram utilizados de modo

precário, sem o atendimento das normas gerais da assistência social na realização de ações e criação de serviços, os quais foram feitos de modo precário.

Muitas vezes, cabe ao conselho fazer esse posicionamento e abrir os debates, pelo que se pode perceber, em alguns momentos, ele o faz. Mas, acaba por entrar em conflito com as gestões e ainda assim, nem sempre é respeitado em suas proposições.

Na maioria das vezes, o que se percebe é que o CMAS acaba atuando como mero órgão burocrático, cumprindo suas funções administrativas e deliberando sobre os aspectos obrigatório, ou seja, as demandas advindas de outras esferas de governo, a exemplo das prestações de contas dos serviços, projetos, programas e benefícios desenvolvidos no município, o que faz sem um acompanhamento contínuo e efetivo da aplicação desses recursos, vez que só tem acesso às informações e documentos à época da aprovação das contas e muitas vezes de modo restrito e rápido.

Pelo que se pode perceber de algumas pesquisas realizadas, esse fenômeno é algo comum e frequente que acontece em diversos lugares por todo o país como forma de controle das ações do conselho, visando que sua atuação seja limitada às propostas governamentais, o que faz com que o conselho seja utilizado como órgão de suporte às ações do governo, sem exercer, de fato, o papel que lhe é garantido legalmente, dentro do processo democrático.

O maior risco decorrente desses limites é a transformação dos conselhos municipais em estruturas burocráticas formais, subordinadas às rotinas administrativas das secretarias municipais, no sentido de responder apenas às demandas provenientes do governo quanto aos procedimentos de aprovação de contas dos repasses fundo a fundo e o aceite de programas e serviços de interesse do governo, além de atuar como fiscalizador das entidades, projetos e serviços da rede municipal.

De outro modo, na maioria das vezes, realiza a inscrição dos programas, projetos e serviços da rede privada, mas, se abstém da fiscalização da rede pública, a exemplo dos Centros de Referência de Assistência Social/CRAS, Centros Especializados de Assistência Social/CREAS e Centro POP.

Em algumas gestões do CMAS, isso acaba por acontecer quando há um membro da sociedade civil na Mesa Diretora e acaba por causar muitos conflitos, vez que a fiscalização visa não apenas observar o funcionamento de terminados serviços e equipamentos, mas, também se o mesmo está funcionando de acordo com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.

E isso, na maioria das vezes não acontece e foi observado no município de Carapicuíba especialmente nos períodos iniciais de instalação destes equipamentos e serviços, a exemplo do CRAS, CREAS e Centro POP, os quais demandaram muito trabalho e debate do Conselho, inclusive com a interferência do Ministério Público para que fossem minimamente regularizados e funcionassem em consonância com o estabelecido pelo SUAS.

De modo geral, pode-se dizer que até hoje, alguns equipamentos ainda não funcionam de modo adequado, de acordo com os padrões determinados pelas normativas do Governo Federal para isso. Isso sem contar a inexistência de Serviços essenciais na cidade, a exemplo de serviços especializados no atendimento a população em situação de rua, não obstante as intervenções e os debates realizados pelo CMAS.

De modo geral, a partir dos dados apresentados, apesar de ter o seu funcionamento assegurado dentro de uma estrutura administrativa básica, o CMAS ainda demonstra uma fragilidade em relação ao exercício de seu papel na cidade quanto a necessidade de sua interferência para inferir e mudar a realidade local. Mas, não pode ser culpabilizado por isso, vez que não há abertura e desempenho governamental para que isso seja possível, além de outras questões.

A exemplo disso, foi possível observar as questões ligadas à qualidade e da intensidade de participação da sociedade civil, além das questões de ordem orçamentárias que parecem eternizar um quadro de impossibilidades no que se refere a implementação e ao fortalecimento das políticas públicas de assistência social, considerando inclusive os recursos limitados que são investidos pelo município nessa área, posto que, sem investir recursos próprios, acaba por perpetuar uma dependência dos governos estadual e federal.

Considerando o momento em que nos encontramos em que o atual presidente Bolsonaro, desde o início de sua gestão em 2019 vem reduzindo de forma drástica os recursos da política de assistência social, tendo cortado mais de 70% os repasses para a assistência social, que caiu de que caiu de R\$3 bilhões, em 2019, para R\$910 milhões no ano passado, o que pode comprometer o desenvolvimento das atividades, incluindo o pagamento do Benefício de Prestação Continuada/BPC e o Auxílio Brasil (antigo Bolsa Família).

Essa situação certamente impactará os estados e municípios, repercutindo em graves retrocessos para a política de assistência social, repercutindo no aumento contínuo dos índices de pobreza no país, posto que, segundo matéria publicada no site realtime, dados do IBGE indicam que durante o primeiro ano de pandemia 12 milhões de brasileiros viviam em condições de extrema pobreza, isto é, com menos de R\$ 162 mensais.

Ainda, segundo a matéria, num cenário de ausência de programas sociais de mitigação da crise, como os benefícios sociais, este número chegaria aos 27,3 milhões de pessoas.

Essa circunstância nos permite refletir no grau de interferência dos Conselhos e de que modo é possível responsabilizá-los pela não efetivação das políticas públicas e aumento do número de pessoas em situação de vulnerabilidade social, diante da falta de ação e comprometimento dos governos e nos remete ao problema da efetividade.

Através dos dados obtidos, é possível perceber que os obstáculos e desafios são muitos e contínuos, inviabilizando que o CMAS exerça, através da participação social, o controle das políticas públicas. Como citado na pesquisa por diversas pessoas, o diálogo entre o conselho e a gestão pública é sempre difícil, o que também dificulta o acesso às informações, impossibilitando, na maioria das vezes, a atuação do Conselho.

Sua capacidade fiscalizatória também acaba por se concentrar na rede privada, vez que a rede pública acaba por ficar fora do foco. No que se refere ao controle social, para a maioria dos entrevistados, ocorre através da análise e aprovação das contas que ocorre de modo reduzido pelos representantes do governo, o que não ocorre vez que o controle social tem como fator importante a mobilização, o acompanhamento e a fiscalização efetiva das ações do governo com o objetivo de buscar soluções para os problemas e garantir o debate acerca das políticas públicas, de modo a mudar a garantir a manutenção e a oferta de serviços aos cidadãos, o que de fato não ocorre.

De modo geral, apesar de um reconhecido potencial por parte de alguns conselheiros, reconhecida pelos participantes da pesquisa, em propor e avaliar as políticas públicas, especialmente em circunstâncias em que a sociedade civil ocupa a presidência do conselho, a ingerência dos gestores e submissão dos conselheiros do governo agregado aos interesses individuais de representantes da sociedade civil, acaba por inviabilizar que as coisas possam acontecer de acordo com as demandas.

No decorrer do período estudado, uma das articulações também utilizada pela gestão pública, conforme verificado na pesquisa, foi de colocar pessoas na mesa diretora do CMAS de modo articulado, para fazer o enfrentamento com a sociedade civil. Muito embora nem sempre tenham a qualificação necessária quanto ao conhecimento sobre as normativas do Conselho e a política de assistência social, demonstram terem sido preparados para estar no posto que ocupam, realizando a defesa incondicional das propostas do governo, independentemente de serem corretas ou não.

Em alguns momentos da gestão municipal, especialmente durante o governo do Partido dos Trabalhadores, houve um maior investimento na indicação dos conselheiros do CMAS, especialmente da parte da secretaria de assistência social, vez que eram indicados profissionais de carreira, com reconhecida capacidade técnica e participação efetiva no Conselho.

Muito embora ocorressem os chamados “enfrentamentos”, os debates aconteciam de modo mais qualificado, interferindo de modo positivo nas decisões colegiadas, sem significar que em determinados momentos decisivos não houvesse interferência do governo na decisão de seus membros.

Ao contrário disso, percebeu-se, através dos levantamentos feitos associado à experiência desta pesquisadora que durante o atual governo que iniciou no ano de 2017, foram priorizadas indicações de pessoas que não possuíam qualificação técnica sobre a política de assistência social, agregada à uma alta rotatividade de conselheiros e de secretaria executiva, especialmente no ano de 2020.

Tais ocorrências impactaram significativamente nas ações do CMAS, agregado ao momento de pandemia e aos inúmeros conflitos ocorridos em razão da ausência da fragilidade percebida na rede socioassistencial para atendimento a população durante a pandemia, o que foi seriamente acompanhado pelo CMAS, incluindo a ocorrência de denúncias e a necessidade de implantação de serviços essenciais para atendimento à população vulnerável.

Pelo que se pode perceber, a se considerar todos os problemas e dificuldades apresentados, são muitos os desafios a serem vencidos pelo CMAS para que possa efetivar suas ações enquanto instância de participação democrática, considerada a perspectiva de democracia participativa.

Dentre todos os desafios, os principais foram elencados no item 3.5 do capítulo 3 e engloba diversas situações que caminham desde ingerência, desrespeito, autoritarismo e falta de autonomia, diálogo e comunicação do CMAS, o que interfere de modo significativo no funcionamento do conselho e na efetividade de suas decisões e da falta de participação e envolvimento dos conselheiros de qualificação dos conselheiros, o que também pode interfere diretamente no mesmo aspecto. Ou seja, além de não encontrar respaldo para garantir sua autonomia legal, o CMAS acaba por contar com poucas pessoas capacitadas tecnicamente para a realização de suas ações.

Aparentemente, a segunda questão é a mais simples, vez que pode ser, se não resolvida, amenizada com o uso de ações de formação ofertadas aos conselheiros, ao contrário das

questões ligadas a gestão que parecem demonstrar propósitos e objetivos ligados à política de governo local que parece acreditar e usar o conselho como um órgão da administração pública, sem respeito a sua autonomia legal e tornando suas ações inócuas, esvaziadas, sem o devido valor e concretiza o lugar do conselho como mero órgão administrativo.

Por outro lado, em alguns momentos, quando a sociedade civil demonstrar estar fortalecida, mesmo diante de conflitos mais frequentes, parece haver uma maior mobilização e efetividade por parte do conselho, o que demonstra que a ausência de organização da sociedade civil é um dos fatores preponderantes do poder exercido pelo governo.

Finalmente, importante dizer que a sociedade civil deve ser fortalecida por integrantes dos movimentos sociais, especialmente por parte daqueles que se fazem representar, de modo que os problemas existentes no território possam ser trazidos por aqueles que têm conhecimento da realidade local, a exemplo dos usuários da política de assistência social, apontados como um dos segmentos ainda bastante frágil de participação.

Além disso, foi trazida a questão da falta de participação qualificada dos conselheiros, especialmente aqueles do governo, o que exige desenvolver ações de formação e conscientização do papel e da responsabilidade ao assumir o papel de conselheiro, além da sensibilização para a importância disso. Em relação ao CMAS de Carapicuíba, não se pode dizer que isso não foi tentado, sendo encontrados dois problemas principais.

Primeiro a rotatividade dos conselheiros no conselho, o que exigiria ações de formação contínuas, exigindo, além dos recursos necessários, o dispêndio de tempo e dedicação.

Em segundo lugar, temos a questão do período para cada gestão, atualmente de dois anos, que acaba sendo reduzido para as diversas ações a serem executadas. Sem falar da total falta de interesse demonstrado pela grande maioria dos conselheiros do poder público em relação à política de assistência social, cumprindo apenas as formalidades de sua função.

Compreender o papel do Conselho, suas atribuições, objetivos legais e o seu funcionamento é um dos primeiros passos para que se possa exercer de fato o papel fundamental deste importante órgão dentro de uma proposta de autonomia e liberdade de decisões.

A grande dificuldade é que isso ocorra da parte dos representantes do governo, vez que suas indicações parecem vir carimbadas com orientações específicas sobre suas ações, ou melhor, o modo como devem atuar.

Neste contexto, é importante contar com a participação da comunidade e da sociedade em geral, de integrantes dos movimentos sociais, de modo que possam reconhecer o valor do conselho, e, através da participação efetiva e qualificada da sociedade civil, das lideranças

locais e através disso buscar o estabelecimento de um diálogo produtivo com o governo, baseado nas normativas vigentes que dispõem sobre o conselho e na conscientização de sua importância, de seu papel social e da dimensão de sua atuação, buscando qualificar o debate, se posicionando de modo crítico e autônomo frente às imposições governamentais, passando a exercer a gestão compartilhada das políticas, sem tornar-se um simples legitimador das decisões governamentais e nem mesmo atuar como responsável direto sobre tais políticas, a exemplo do que nos ensinam Dagnino e Tatagiba (2002).

É urgente a formação e o estímulo à participação dos usuários do SUAS enquanto principais atores do processo de debate, construção e decisão acerca das políticas públicas de assistência social. Em minha experiência e percepção, conforme se pode verificar com os participantes da pesquisa, os representantes da sociedade civil no CMAS são sempre pessoas com formação profissional, especialmente técnicos. Muito embora seja muito importante essa condição, vez que qualifica o debate e, conseqüentemente, infere nas políticas públicas, tendo em vista o conhecimento adquirido de suas experiências, essa condição acaba por impor um caráter de participação que eu chamaria de elitizado, na contramão da participação dos usuários que são caracterizados como pessoas em situação de vulnerabilidade, na maioria das vezes, sem acesso à educação ou mesmo a uma formação que lhes possibilite conhecer das políticas específicas e da concepção de direitos sociais.

E por fim estimular a participação, de modo que o fluxo de pessoas e representações qualificadas, conscientes e preparadas para ocupar o espaço democrático ofertado pelo conselho e levar adiante a negociação de políticas públicas de interesse coletivo, sem pautar pelo individualismo ou oportunismo.

Muito embora se possa perceber que a resposta às indagações formuladas na pesquisa variam em conformidade com o momento político e as circunstâncias inerentes aos diferentes contextos de funcionamento e formação do conselho, através de seus principais atores, é possível perceber que, assim como em outras cidades do Brasil, o Conselho de Assistência Social de Carapicuíba atua basicamente a partir de padrões determinados pela administração pública, com raros momentos em que se percebe uma maior autonomia de seus atos.

Significa dizer que, apesar de constituído legalmente para atuar em conformidade com seus objetivos dispostos nas inúmeras normativas vigentes, resguardados os critérios inerentes à democracia participativa, essa perspectiva ainda não demonstra ter se efetivado na prática e tem se consagrado, ao longo do tempo, como um modelo de uma atuação limitada, centrada

em formalidades burocráticas demandadas pelo governo, bem como em questões de cunho burocrático-administrativo, num modelo de atuação limitado e dependente.

O que se conclui é que, apesar do importante papel constitucional atribuído aos conselhos gestores quanto a participação e no controle social, ainda há muito que se avançar para que os mesmos atuem de modo efetivo a partir dos princípios da democracia participativa, de modo que possam incidir significativamente nas decisões dos governos sobre as políticas públicas.

É preciso avançar na luta pela efetivação destes importantes espaços de participação popular e, conseqüentemente, pensar em novas propostas que visem a Política de Assistência Social com base na realidade e na participação dos usuários e na expansão dos direitos sociais e de políticas de combate à pobreza, independentemente dos sentidos distintos da participação para o governo e para a sociedade civil, investindo-se na proposta de criação de amplos projetos de transformação social (Tatagiba (2004).

Sabemos que o momento não é propício para isso, vez que, perante os atropelos do Governo Federal, os espaços democráticos encontram-se ameaçados e cerceados.

A grande lição que fica é de que nada nos será dado de graça e sem luta. Nem mesmo a democracia é um presente concebido de forma gratuita, pois, há sempre um preço a se pagar e, no caso específico, a participação popular e o fortalecimento dos conselhos é crucial para defesa, manutenção e efetivação dos processos democráticos.

O processo histórico nos ensina que somente com grandes lutas chegaremos às vitórias necessárias e para isso, se faz necessário conhecer, participar, ouvir, falar e se posicionar frente a todo tipo de opressão e a qualquer ameaça à democracia, sem silenciar e entender ou aceitar imposições e ações ditatoriais que violem ou possam destituir o povo de seus direitos ou impõe sanções àqueles que lutam por justiça social como óbvio ou normal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a evolução dos processos democráticos tem se mostrado eficaz e extremamente importante no sentido da participação social, da garantia de direitos e do fortalecimento da democracia. A exemplo disso, temos os dispositivos legais que foram evoluindo a partir da Constituição Federal de 1988, com a previsão da participação da sociedade civil nas decisões governamentais, através do processo de construção, gestão e controle social das políticas públicas. Neste cenário, os Conselhos surgem como canais efetivos de participação.

Na elaboração do tema, foi utilizado um rico referencial teórico, o qual teve entre seus principais autores Luciana Tatagiba, Leonardo Avritzer, Evelina Dagnino, dentre outros, e empíricos, assim como documentos e normativas voltadas para a temática dos Conselhos de Políticas Públicas na interface com a democracia participativa e, no caso específico, relativo à política de assistência social. Além desse rico material, a pesquisadora realizou questionamentos que permeiam essa pesquisa, a partir da experiência dos participantes, para uma maior compreensão do CMAS de Carapicuíba-SP.

Levando-se em consideração estes aspectos legais, teóricos e de pesquisa, aliados à participação efetiva desta pesquisadora, durante muitos anos, como representante da sociedade civil junto aos Conselhos municipais, em especial no da assistência social, e o desejo de aprofundamento no tema da efetiva participação democrática neste relevante espaço, é possível apresentar relevantes observações a seguir expostas.

Conforme se pode observar da bibliografia sobre o tema, a exemplo do que nos ensinam Santos e Avritzer (2002), na sociedade contemporânea, a democracia vem assumindo um posto de muita importância no campo político e, a participação social, não obstante a crítica existente sobre sua efetividade ou não, se destaca como uma relevante prática, vez que se encontra fundamentada no exercício do controle popular sobre as ações do Estado. Fator este essencial para o debate, a reflexão e a efetivação das políticas públicas.

Nesse sentido, segundo Tatagiba (2002), os denominados Conselhos Gestores de Políticas Públicas têm obtido especial destaque enquanto uma das principais instituições participativas, com especial competência para deliberar e incidir sobre as políticas públicas, induzindo o Estado a realizar a reforma necessária, os quais define como: “(...) espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza

deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”. (TATAGIBA, 2002: 54)

Dado o objetivo da pesquisa, com a questão central de verificar a efetividade da democracia participativa em determinado período de atuação do CMAS-Carapicuíba, para além da fundamentação teórica, a realização de questionário elaborado com a maioria de questões diretas e espaço aberto para colocações pertinentes, por parte dos entrevistados, foi possível observar que, dependendo da posição ocupação - sociedade civil ou poder público - existem pontos conflitantes e convergentes, havendo disparidade na atuação, o que muito dificulta a qualidade, a intensidade e a eficácia das decisões do CMAS, que, de modo geral, não demonstra incidir significativamente na elaboração e efetivação das políticas públicas locais.

Importante salientar que, independentemente dos fatores que impedem ou dificultam a atuação do CMAS na perspectiva apontada e frente aos seus objetivos institucionais, há que se compreender os diferentes contextos de seu funcionamento, não apenas a nível local, mas, a partir da situação vivenciada no país que interfere diretamente no funcionamento e eficácia destes espaços, que denotam um maior ou menor investimento nas áreas sociais, bem como a falta de estímulo na construção e no funcionamento destes espaços e conspiram contra a democracia, a exemplo do que vivemos hoje no Brasil submetido à lógica insana de um governo de características fascista.

Para compreender o contexto em que o conselho atua e suas limitações, é importante que possamos entender os momentos e as conjunturas políticas que aumentam ou impedem seu potencial democrático, deliberativo, e que, conseqüentemente, interferem sobre o seu poder de incidir ou não sobre as políticas públicas. Esse foi um dos fatores muito observado pelos participantes, conforme consta do capítulo 3, vez que a pesquisa se baseia em dois momentos políticos diferenciados: o primeiro ligado diretamente à chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, o que ocorreu também a nível local e o segundo momento sob a égide de outro partido político, com mudanças significativas e, se assim podemos dizer, drásticas, a nível federal.

No que se refere às políticas públicas, observa-se que o conselho exerce um reduzido poder de influência, tendo em vista diversos problemas apontados que novamente discorrem sobre a relação de poder entre a sociedade civil e o governo e mais especificamente ao modo como ocorre essa partilha de responsabilidade perante o conselho. Quanto mais resistente à partilha do poder, maior a dificuldade de que se possa exercer a democracia, tornando necessário o enfrentamento pela sociedade civil que o faz, conforme observado, apenas quando demonstra estar preparada para isso.

Diversos autores, a exemplo de Tatagiba (2002), Ghon (1997) e Dagnino (2002), compreendem que o conselho deve participar diretamente das decisões sobre as políticas públicas governamentais, muito embora reconheçam os desafios que ainda precisam ser superados para efetivar essa proposta. Questionam ainda a possibilidade de que o conselho atue simplesmente para apoiar, ou, diga-se de passagem, legitimar as decisões do governo, em detrimento do fortalecimento do processo democrático. (DAGNINO, 2002 e TATAGIBA, 2002). Movimento este também observado na pesquisa realizada, demonstrado através da articulação durante os processos de deliberação, que repercute na falta de autonomia dos representantes do governo e na postura defensiva de seus representantes que acabam por servir a este papel. Isso tudo, dependendo do momento, com o apoio e a omissão da sociedade civil.

A partir dos dados e das informações obtidas para análise da atuação e do funcionamento do CMAS na proposta da democracia participativa, foi possível confirmar a hipótese inicial formulada, de que a atuação do conselho nessa perspectiva, embora possível, ocorre de modo bastante limitado, com baixa capacidade deliberativa e pouca incidência sobre as políticas públicas de assistência social na cidade, durante o período estudado. Na maioria dos momentos, resguardadas algumas exceções, demonstra sua baixa intensidade democrática frente às dificuldades e a falta de qualidade na participação efetiva dos conselheiros, agregado às ações de desrespeito e ingerência praticadas pelos governos, no caso, especialmente na segunda gestão, repercutindo também no controle social frágil e limitado.

Quando se fala em efetividade da democracia participativa, faz-se importante entender o contexto em que ela se apresenta, vez que não se limita à prática de ações meramente burocráticas. A efetividade da participação deve estar pautada não apenas nos resultados conquistados, mas no processo em que as lutas são organizadas, possibilitando novos manejos e ampliação de direitos, com a diversidade de atores integrantes, incluindo os usuários das políticas públicas, em situação e condição de igualdade, destacando seu privilegiado papel dentro desse contexto. No caso específico do CMAS-Carapicuíba, ainda há muito que se trilhar para que se possa chegar a efetivação da democracia participativa, exigindo uma ação mais ampla dos conselheiros, a divisão de responsabilidades com legitimação e reconhecimento da autonomia de suas decisões e reconhecimento da pluralidade e de suas representatividades, além da priorização das demandas populares de modo coletivo, prioritário e eficiente.

Através da pesquisa, o desafio frente a efetivação da democracia participativa se dará por diversos fatores, dentre os quais: respeito ao papel e à autonomia dos conselheiros frente às ações e demandas existentes; participação efetiva e qualificada dos conselheiros da sociedade

civil; processo de formação profissional e política, contínua e qualificada dos conselheiros, especialmente da sociedade civil; estímulo à participação popular, em especial aos segmentos representativos da sociedade civil no CMAS e demais representações e lideranças locais. Todas essas ações certamente repercutirão no fortalecimento do conselho. Importante seria que isso estivesse atrelado a projetos políticos governamentais, propiciando novas relações pautadas na abertura e na disponibilidade para o compartilhamento desses espaços, na busca por um modelo de gestão compartilhado e democrático.

Assim, quanto ao CMAS, apesar de presente, o exercício da democracia participativa parece ser contemplado parcialmente e, muito embora esteja amplamente amparado na legislação municipal, não se concretiza como uma prática institucional representativa e acessível à outros atores, incluindo representações populares, nem parece capaz de mobilizar outros Conselhos, organizações, Fóruns e instituições que possam atuar em rede, necessitando de novos mecanismos que garantam uma maior autonomia e reconhecimento de suas decisões. Esta perspectiva nos remete à Bobbio (2004) quando afirma que “a apatia é um dos grandes males, se não o maior, da democracia.” Isso, por si só, demonstra a importância da formação política e da conscientização acerca dos processos democráticos e da participação social.

Para isso, é necessário que os espaços de participação democrática sejam expandidos para uma maior representatividade de seus atores, remodelados e readequados quanto aos seus objetivos para que se torne mais efetivo. Mas, ao contrário disso, o que se pode verificar na atualidade é uma redução ou limitação destes espaços ou mesmo o uso político da participação.

Quanto ao dilema teórico existente sobre questões de ordem prática e de procedimentos que nos remetem à efetividade ou não de atuação do Conselho na perspectiva da democracia participativa, faz-se necessário compreender a existência de um jogo de forças que torna o sistema representativo um tanto quanto frágil em relação à proposta de um processo deliberativo igualitário entre a sociedade civil e o governo. Isso porque, no uso do poder político, os governos se destacam como parte do Estado, enquanto a sociedade civil parece ficar de fora desta compreensão e previsão de atuação articulada, vez que o processo parece ocorrer em condições e com o uso de padrões diferenciados de poder.

De acordo com os resultados obtidos na pesquisa, foi possível constatar, dentre outras coisas, que uma atuação mais efetiva sob a ótica da democracia participativa parece estar associada especialmente a dois fatores preponderantes: a qualidade e intensidade de participação da sociedade civil, especialmente de pessoas com formação política, militância

nos movimentos sociais, conhecimento na área de políticas públicas, e ao programa municipal de governo.

Pelo que se pode observar, a participação da sociedade civil enfrenta limitações contínuas e contundentes que parecem constituir-se nas estruturas governamentais frente ao reduzido ou inexistente comprometimento com os processos de participação e de democratização. Tudo isso agregado a burocratização dos processos, à escassez de recursos públicos e a inexistência de um pacto verdadeiro que permita uma atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, vinculado à necessidade de uma formação técnica e política e manutenção da autonomia de atuação do conselho, agregado aos interesses diversos muitas vezes percebidos na atuação da própria sociedade civil. É preciso reconhecer que o espaço de participação é um espaço de diferenças, de debates e compartilhamentos de ideias em busca de interesses coletivos que devem estar acima de qualquer outra questão.

A exemplo das concepções de Dagnino, é preciso compreender a que se deve ou a finalidade da participação da sociedade civil a partir de suas diferentes representações, no sentido da construção do processo democrático para que possa se entender de que formas estes atores se articulam e manejam para favorecer esse processo, ou se simplesmente se colocam como parte do jogo de controle e poder, enquanto instrumentos de sucesso da gestão, repercutindo uma forma de dominação maquiada de participação efetiva.

A meu ver, os aspectos que envolvem a participação dos conselhos no processo participativo, baseado nas prerrogativas da democracia participativa ocorrem por todas as partes do país, nas diversas instâncias e níveis de participação, não sendo específico do município de Carapicuíba. Independentemente dos avanços ainda temos no Brasil uma cultura de imposição do poder, como herança do nosso passado escravocrata e ditatorial, além dos aspectos, os quais não foram possíveis adentrar nessa pesquisa, que se referem ao modo como o povo, especialmente as camadas mais vulneráveis, é vista e preparada ou não para exercer sua cidadania.

Traduzindo um pouco da minha experiência nos Conselhos, especialmente no CMAS, associado a pesquisa realizada e angústia que me tomou de sobressalto ao buscar entender o modo como o CMAS funciona, buscando entender se impulsiona ou não nas políticas específicas, me fez enxergar o quão difícil e ao mesmo tempo rico é esse processo e mais ainda o quão distante estamos de conseguir atingir a plenitude da democracia participativa. Nesse sentido, penso que o comprometimento normativo possa ser fortalecido, criando-se formas de exigir que as pessoas sejam capacitadas para a participação e também a estrutura mínima, não

apenas administrativa para que os espaços de participação, especialmente os conselhos atuem dentro de um processo de gestão de sua própria autonomia.

A meu ver, o conselho é apenas um dos tentáculos que sustentam esse sistema que é muito mais amplo e que, infelizmente, encontra-se enraigado dentro de uma cultura de poder e submissão, vez que depende do Estado para suas ações e isso implica numa dependência que se alarga para a submissão.

O assunto central desta pesquisa se relaciona diretamente com a efetividade da democracia exercida pelo Conselho Municipal de Carapicuíba/CMAS, questão que tem atraído a atenção de diversos pesquisadores, diante das contradições existentes

Apesar das diversas formas de participação existentes no Brasil, com destaque para os conselhos, penso que a proposta de participação deva estar atrelada à ideia de cidadãos minimamente informados ou preparados para exercer esse papel, conscientes e atentos em relação à política pública e suas implicações orçamentárias, das forças políticas que estão em jogo, capazes de fazer escolhas políticas que favoreçam a extensão da participação e sua incisão nas políticas públicas.

Se compararmos o processo de participação popular durante os períodos em que o PT esteve à frente do governo federal e também aqui no município, certamente é possível afirmar que a participação e o exercício da democracia participativa estão ligados ao projeto político de governo. Especialmente se compararmos com a situação atual, tanto no país quanto no município de Carapicuíba. Não porque não houve enfrentamentos e dificuldades, mas, prioritariamente pela agenda política que incluía a sociedade civil nos debates acerca das políticas públicas. Logicamente, a nível municipal, também com a proposta de um controle das ações do CMAS, mas, com uma maior abertura para o debate e uma maior preocupação com os atos de ingerência praticados.

A nível municipal, não ficou totalmente claro se essa abertura pretendia de fato ampliar apenas o campo de participação da sociedade e, conseqüentemente, o seu poder na gestão das políticas públicas ou se constituía-se como estratégia de controle da sociedade civil e de fortalecimento político partidário.

É difícil pensar que, num governo com uma proposta política antidemocrática, qualquer tipo de participação seja de fato efetiva, independentemente dos embates realizados e da força exercida pela sociedade civil. É necessário haver espaço e disponibilidade para o compartilhamento do poder e para que as decisões colegiadas sejam respeitadas, uma vez que nem mesmo a legislação garante o cumprimento das decisões do conselho.

Concluo com a sensação de continuidade, de que é preciso, necessário continuar, persistir na busca pela melhoria na participação e na mobilização de pessoas para o exercício da tão enfatizada cidadania. Percebo que a grande maioria das pessoas desconhecem os conselhos e de modo geral desconhecem os mecanismos de participação e exercício da democracia, atribuindo ao processo eleitoral o sentido da democracia no Brasil, como se o ato de atribuir à alguém o poder de nos representar e tomar decisões por nós seja um processo digamos suficiente para que as coisas aconteçam e para que tenhamos um país justo.

Permaneço na torcida e na esperança de que possamos continuar a avançar nessa construção e que novos e eficientes atores possam juntar-se a nós nessa luta que não se finda, na busca por uma sociedade mais justa, igual e humanizada.

REFERÊNCIAS

ARENDT, H. Entre o passado e o futuro. Coleção debates. São Paulo: Perspectiva, 2005.

ARRIGHI, GIOVANNI. O longo século XX : dinheiro, poder e as origens de nosso tempo ; tradução Vera Ribeiro; revisão de tradução Cesar Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto ; Sao Paulo: Editora UNESP, 1996

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002. (modelo de referência).

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. Dados vol. 50, nº3: Rio de Janeiro, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Introdução. In Avritzer, L. Experiências Nacionais de Participação Social. Belo Horizonte: Editora Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. [org.]. Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009, p. 27-54. (Coleção Democracia Participativa).

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. Opinião Pública, Campinas, vol. 18, nº 2, 2012, p. 383- 398.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, Vol. 14, n. 1, junho, 2008.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de S. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Sousa. Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa, 2002.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm. Acesso em 30/04/2022.

BOBBIO, Norberto (1986). O futuro da democracia — em defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia: uma análise da agitação que marca nosso ambiente político desde as manifestações de 2013. São Paulo: Todavia, 2019.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. – 13ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2015

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 11. ed. Trad: Carmen C. Varriale et al.; coord. Tradução: João Ferreira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998 (Vol. 1: 674 p.). BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

CARAPICUIBA (SP). Prefeitura Municipal de Carapicuíba-SP. Disponível em: <https://www.carapicuiiba.sp.gov.br/>. Acesso em 30/04/2022.

CARAPICUIBA (SP). Prefeitura municipal de Carapicuíba/SP. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/carapicuiiba/lei-ordinaria/2016/343/3427/lei-ordinaria-n-3427-2016-dispoe-sobre-a-reestruturacao-do-conselho-municipal-de-assistencia-social-cmas-e-da-outras-providencias-de-iniciativa-do-nobre-vereador-de-fabio-fernando-dos-reis-silva-fabinho-reisjan>. 2021. Acesso em 30/04/2022.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. S.; RAICHELIS, R. (orgs.). O sistema único de assistência social no Brasil: Uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, Eleonora Martins. Aprofundando a Democracia: o potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos. 2004. 194 f. Dissertação (Dissertação em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Efetividade deliberativa: Estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 /2006), 2009. 372fls. Manuscrito.

DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DAGNINO, Evelino; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelino; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs.) A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra: Campinas, São Paulo, Unicamp, 2006.

DAHL, Robert. Um prefácio à Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

DAHL, Robert A. Poliarquia: participação e oposição. Tradução: Celso Mauro Paciornick. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012

DI GIOVANNI, NOGUEIRA. MARCO AURÉLIO. Dicionário de Políticas Públicas. – 2 ed. São Paulo: Unesp: Fundap, 2015.

GOHN, Maria da Glória. O protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ongs e redes solidárias. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

HARVEY, David. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de informações básicas municipais, 2011. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/carapicuiaba.html>. Acesso em 25 de dezembro de 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores. Ed Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOHN, M. G. M. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. 1a ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

GOHN, M. G. M.. Três modelos normativos de democracia. Lua Nova, São Paulo, n.º36, 1995.

IPEA. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Ipea, 2010.

JESUS, Carolina Maria de. Quarto de despejo – diário de uma favelada. São Paulo: Francisco Alves, 1960. São Paulo: Ática, 2001.

LEFEBVRE, Henri. Espaço e Política. Trad. Margarida M. Andrade (et al.). Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016.

LENIN, V. I, “A democracia operária e a democracia burguesa”. In: Democracia e luta de classes: textos escolhidos. São Paulo: Boitempo, 2019d.

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf Acesso em 20 de setembro de 2021.

LÜCHMANN, Lígia. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova, São Paulo, 70, p. 139-170, 2007.

LÜCHMANN, Lígia. Democracia deliberativa: Sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. Cadernos de pesquisa, n.º33, novembro de 2002.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MORETTI, Isabella. Regras da ABNT para TCC 2022: as principais normas. In Via Carreira. Via Carreira. São Paulo, 05 Jan. 2022. Disponível em: <https://viacarreira.com/regras-da-abnt-para-tcc-conheca-principais-normas/> . Acesso em: 04 fev. 2022.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo [org.]. Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011.

OXFAM. Democracia Inacabada UM RETRATO DAS DESIGUALDADES BRASILEIRAS, 2021. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/wp-content/uploads/2021/08/relatorio_democracia_inacabada_vs07.pdf. Acesso em 30/04/2022.

PEREIRA, Márcio Florentino. O controle social e a participação democrática nos conselhos municipais de saúde da RIDE-DF. 2010. 202 f., il. Tese(Doutorado em Ciências da Saúde)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

RAICHELIS, Rachel. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

RAICHELIS, Raquel. O Serviço Social no Brasil: trabalho, formação profissional e projeto ético-político. In: YAZBEK, Maria Carmelita; IAMAMOTO, Marilda Villela (org.). *Serviço Social na história: América Latina, África e Europa*. São Paulo: Cortez, 2019. p. 62-85.

RAICHELIS, Raquel; SILVA, Maria Ozanira da Silva; COUTO, Berenice; YAZBEK, Maria Carmelita. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil disputas e resistências em movimento. São Paulo: Cortez, 2019.

GESTÃO Bolsonaro cortou em mais de 70% repasses para Assistência Social. Real Time. Matéria de 08 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://realtime1.com.br/politica/gestao-bolsonaro-cortou-em-mais-de-70-repasses-para-assistencia-social/>. Acesso em 19 de janeiro de 2022.

SADER, Emir & GENTILI, Pablo. Pós-neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1995

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v 2002.

SANTOS JÚNIOR, O. A; RIBEIRO, L. C. Q; AZEVEDO, S. Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, v. 1. 2004.

SCHÜTRUMPT, Jörn (org.). Rosa Luxemburg ou o Preço da Liberdade. São Paulo, Ed. Expressão Popular, 2006.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro, Ed. Fundo de Cultura, 1961.

SANTOS, Milton O espaço da cidadania e outras reflexões / Milton Santos; organizado por Elisiane da Silva; Gervásio Rodrigo Neves; Liana Bach Martins. – Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011. (Coleção O Pensamento Político Brasileiro; v.3).

SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007

SELL, Carlos Eduardo. Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. A menina LOAS: um **processo de construção da assistência social**. 3°. ed.. São Paulo: Cortez, 2007.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo. Editora: Paz e terra, 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita. Serviço Social e seu projeto ético político em tempos de devastação: resistências, lutas e perspectivas. In: IAMAMOTO, Marilda; YAZBEK, Maria Carmelita. Serviço Social na História. São Paulo: Cortez, 2019.

YAZBEK, Maria Carmelita; IAMAMOTO, Marilda Villela. Posfácio. In: YAZBEK, Maria Carmelita; IAMAMOTO, Marilda Villela (org.). *Serviço Social na história: América Latina, África e Europa* . São Paulo: Cortez, 2019.

YASBEK, M. C. As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. Revista Serviço Social & Sociedade, v. XXV, n. 77, p. 11-29, mar. 2004

YASBECK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e Seguridade Social. Cadernos ABONG, n.º 19. Outubro de 1997.

YAZBEK, Maria Carmelita. Classes subalternas e assistência social. São Paulo: Cortez, 1993.

WEBER, Max. Parlamento e governo na Alemanha reordenada. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980. (Os Pensadores).

ANEXO**ANEXO I – QUESTIONÁRIO DE PESQUISA**

TEMA: “A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Á LUZ DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, COM RECORTE NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CARAPICUIBA NO PERÍODO DE 2009 A 2020”

Nome: _____

Sexo: () Feminino () Masculino

Formação/função: **Área de Atuação:** **Endereço:** **E-mail:**

Representação: () Poder Público () Sociedade Civil

1. Fale sobre o Conselho: como é sua composição, competências, objetivos, procedimentos e funcionamento. Qual a sua importância para a sociedade?
2. Quais os principais assuntos debatidos e a sua relevância para as políticas públicas da cidade?
3. Sobre as reuniões do Conselho, em relação às deliberações/tomadas de decisões, você considera que os debates e as decisões ocorrem de forma democrática?

() Sempre

() Nunca

() Na maioria das vezes

Justifique.

4. Quais os principais pontos positivos e negativos do conselho? Justifique.
5. Existe diferença em relação a participação dos representantes do governo e os da sociedade civil no Conselho:

() Sempre

() Nunca

() Na maioria das vezes

Justifique:

6. Quanto à Mesa Diretora e a Presidência, há diferença nas gestões de representantes da sociedade civil e do governo no Conselho? Sim

Sempre

Nunca

Na maioria das vezes

Justifique.

7. Partindo do pressuposto de que *“os Conselhos são instrumentos extremamente efetivos e eficazes para incidência na política pública, o useja, nas decisões relacionadas aos serviços aos cidadãos, com a deliberação sobre questões das mais variadas alçadas, como assistência social, saúde, educação, proteção aos direitos de grupos específicos (crianças e adolescentes, mulheres, idosos, pessoa com deficiência, dentre outros), mas que muitas vezes é utilizado somente como fachada para manutenção do status quo”*, você considera que o CMAS cumpre sua função legal atua efetivamente frente a seus objetivos?

Sempre

Nunca

As vezes

Justifique:

8. Considerando a premissa Constitucional que dispõe que os *“Conselhos de políticas públicas são espaços conquistados de democracia participativa e de interface entre o Estado e a sociedade civil, governo e população*, você considera que o CMAS:

- a. Atua com autonomia e toma suas decisões baseado nos seus objetivos legais:

Sempre

Nunca

As vezes

Justifique:

- b. Atua mobilizado por interesses e pressões de ordem política e ideológica?

Sempre

Nunca

As vezes

Justifique:

9. Considerando as respostas anteriores sobre a atuação e efetividade do Conselho, você considera que o CMAS é mais efetivo que os demais Conselhos da cidade:

- () Sempre
() Nunca
() Na maioria das vezes

Justifique:

10. Quais são os principais problemas e desafios a serem enfrentados pelo CMAS na cidade?
11. As deliberações do Conselho em relação às políticas públicas municipais são respeitadas e se tornam eficazes:

- () Sempre
() Nunca
() Na maioria das vezes

12. *“A democracia participativa, expressa na Constituição Federal/1988, dispõe sobre a possibilidade de participação popular nas decisões governamentais, com o objetivo de garantir direitos, interferir na elaboração orçamentária e fornecer sustentabilidade para algumas diretrizes relativas às políticas públicas.”* Sob esse prisma, você considera que a atuação do CMAS atende a esses princípios:

- () Sempre
() Nunca
() Na maioria das vezes

Justifique:

13. Há interferência da gestão pública/governo no funcionamento do Conselho:

- () Sempre
() Nunca
() Na maioria das vezes

Justifique:

14. Quanto a uma possível interferência e controle da gestão pública sobre o Conselho, a seu ver, isso ocorre, na maioria das vezes, nas gestões com uma ideologia partidária:

- () de esquerda

() de direita

() não há diferença

Explique.

15. Fale sobre os principais mecanismos de controle utilizados pelo Conselho e qual o impacto disso para as políticas públicas de assistência social e para a democracia participativa na cidade.
16. Fale sobre sua relação com o Conselho e em quais períodos e gestões atuou e qual a sua função
17. Qual a principal diferença de autonomia e ingerência do executivo nas gestões?
18. Diferença no funcionamento e produção do Conselho nas gestões.

LOCAL E DATA DO QUESTIONÁRIO E/OU DE ENTREVISTA