

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

MELISSA CAVALCANTI YAAKOUB

Controle democrático e intersetorialidade no Conselho Municipal de Assistência Social  
na cidade do Rio de Janeiro: construção de uma esfera pública e democrática?

NITERÓI

2005

MELISSA CAVALCANTI YAAKOUB

Controle democrático e intersetorialidade no Conselho Municipal de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro: construção de uma esfera pública e democrática?

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos de Pós-Graduados da Escola de Serviço Social em Universidade Federal Fluminense, com requisito parcial para obtenção para obtenção do Grau de Mestre. Área de Concentração: Política Social.

Orientador: Prof° Dr° Serafim Fortes Paz

NITERÓI

2005

MELISSA CAVALCANTI YAAKOUB

Controle democrático e intersetorialidade no Conselho Municipal de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro: construção de uma esfera pública e democrática?

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos de Pós-Graduados da Escola de Serviço Social em Universidade Federal Fluminense, com requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Área de Concentração: Política Social.

Niterói, de março de 2005.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Serafim Fortes Paz - Orientador  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Deise Gonçalves Nunes  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sara Nigri Goldman  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Niterói

2005

Aos meu pais, Walid e Auclimeia, pelo amor e carinho que me dão.

## ***Agradecimentos***

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Deus, pela possibilidade de adquirir conhecimentos para uma caminhada em direção a um progresso espiritual.

Aos meus guias espirituais (SL, VMJ, BGA, M, Cl...), que me direcionam no caminho do crescimento.

Aos meus pais, Walid e Auclimeia, que me deram vida, e que também sempre me incentivaram a fazer faculdade e torceram junto comigo, em todas as minhas vitórias, mas também nas minhas dificuldades. Eu os amo muito!!!

À minha irmã Milena, que apesar dos desentendimentos eu amo muito. Ao meu irmão André Felipe, pelas ajudas com o computador. Também te amo muito.

Às minhas lindas crianças que tanto amo, Flávia Louize – minha afilhada – e Maria Luiza – minha sobrinha – que me fizeram esquecer um pouco as dificuldades enquanto eu brincava com elas.

À minha pequena GRANDE amiga Amélia, pela amizade, pelas conversas, bagunças, conselhos, e por poder contar com sua ajuda em todos os momentos da minha vida. Também te amo.

Aos meus primos Marco e Thatiana por terem sido feito nascer em mim a vontade de cursar o mestrado. Aos meus padrinhos Áurea e Ilídio, pelo carinho e incentivo.

Aos meus primos Carine e Felipe, e à minha tia Dedé, que sei que, mesmo de longe torcem por mim.

Ao meu avô Ibrahim, que mesmo havendo alguns conflitos de gerações, me possibilitou morar em sua casa para poder estudar.

Às amigas que fiz no mestrado Ana Paula Tatagiba e Celeste Moreira, pelo enorme incentivo que me deram, sem o qual teria desistido no meio do caminho. E também à Roseli, pelas escutas dos problemas encontrados no percurso do mestrado.

Aos meus amigos, Neume, Cristiane, Carlos, Adriana e Márcia, por me propiciarem momentos agradáveis.

Ao meu orientador Serafim Paz, pela ajuda competente que me foi prestada.

À professora Deise Nunes, pelas orientações e sugestões com relação a esta dissertação.

À professora Sara Nigri, por ter aceitado participar da minha banca de qualificação e defesa, tendo feito sugestões pertinentes na forma de condução da dissertação.

À professora Lenaura Lobato, por estar sempre de portas abertas, para me auxiliar.

À Lúcia, da secretaria da pós, por estar sempre disposta a me dar os esclarecimentos necessários.

À Luciana Lessa, por fazer inúmeras trocas de plantão comigo para que eu pudesse vir às aulas no Rio.

Ao Sebastian Ibarra, pelo incentivo e por ter me possibilitado trocar horários para conseguir concluir o mestrado.

Aos conselheiros e funcionários do CMAS pela possibilidade de realizar a pesquisa.

Aos usuários da política de assistência social, com a qual eu poderei contribuir ainda mais, a partir dos conhecimentos adquiridos no mestrado.

E a todos aqueles que não coloquei o nome, mas que diretamente ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

“A vida é dialógica por natureza. Viver significa participar de um diálogo: interrogar, escutar, responder, concordar, etc. Neste diálogo o homem participa todo e com toda a sua vida: com os olhos, os lábios, as mãos, a alma, o espírito, com o corpo todo, com as suas ações. Ele se põe todo na palavra, e esta palavra entra no tecido dialógico da existência humana, no simpósio universal”

Mikhail M. Bakhtin

## SUMÁRIO

Resumo .....	10
Abstract .....	11
Siglas .....	12
INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 – A CONSTRUÇÃO DE UMA ESFERA PÚBLICA E DEMOCRÁTICA .....	25
1.1. Relação público/privado e a constituição de uma esfera pública e democrática .....	26
1.2. O contexto social pré–Constituição Federal de 1988: sujeitos sociais em movimento .....	41
1.3. Breve análise da conjuntura na década de 1990 e seus rebatimentos na esfera pública .....	46
1.4. Conselhos, conferências e fóruns: instrumentos de controle democrático? .....	55
CAPÍTULO 2 – CONTROLE DEMOCRÁTICO E INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONSTITUINTES DE UMA ESFERA PÚBLICA DEMOCRÁTICA? .....	68
2.1. A política de Assistência Social enquanto parte constitutiva da Seguridade Social.....	70
2.2. Descentralização ou desconcentração? .....	81
2.3. Financiamento da seguridade social x dívida social .....	87
2.4. Os conselhos no âmbito da política municipal de assistência social.....	98
2.5. A intersectorialidade como forma de superação das formas tradicionais de dominação .....	104

CAPÍTULO 3 – CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO RIO DE JANEIRO: CONSTITUIÇÃO DE UMA ESFERA PÚBLICA DEMOCRÁTICA? .....	110
3.1. A política municipal de assistência social na cidade do Rio de Janeiro: breve contextualização .....	112
3.2. Gastos públicos na assistência social .....	125
3.3. O Conselho Municipal de Assistência Social: seu funcionamento e estrutura .....	137
3.4. Relações alteritárias no Conselho Municipal de Assistência Social: constituição de uma esfera pública e democrática? .....	145
Considerações Aproximativas .....	158
Referências Bibliográficas .....	164

## RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar, na política de assistência social, como o exercício do controle democrático e da intersetorialidade se processam na construção de uma esfera pública e democrática. Para isso, tomamos como pano de fundo o espaço do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (CMAS-RJ), apreendendo como as relações sociais ocorrem neste espaço. Neste sentido, verificou-se em que medida o exercício do controle democrático é materializado e de que forma a intersetorialidade se faz presente no CMAS-RJ e também na política municipal de assistência social. O presente estudo é qualitativo, realizado com base em pesquisa documental referente ao CMAS-RJ e à assistência social na cidade do Rio de Janeiro. Também foram realizadas entrevistas com conselheiros. A análise do CMAS-RJ não está descolada da política municipal de assistência social, sendo parte integrante desta. Assim, a análise se volta para as relações dialógicas estabelecidas neste espaço, verificando em que medida se constitui em uma esfera pública e democrática, dependendo de como se dá a correlação de forças. Sabe-se que o Conselho é um dos elementos constitutivos da esfera pública e que isolado não dá conta de materializá-la.

## ABSTRACT

The aim of this dissertation was to analyze, in the political at social assistance, as the practice of democratic control and the intersectorial present itself in direction to construction of a democratic and public sphere. Of that, we have as base the space of Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, apprehending as occur the social relations. Thus, verified if the exercise of democratic control is realized and as the intersectorial is present in the social assistance municipal politic. This is a qualitative study based on data collection and analysis from interviews. This analyze of CMAS-RJ integrate the social assistance municipal politic. Like this, to observe the dialogue in this space observing as the democratic and public sphere is constituted. The council is one element the public sphere and alone don't materialize this sphere.

## SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEMASI	Centro Municipal de Assistência Social Integrada
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
COMDEDINE	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro
COMDEF	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CR	Coordenadoria Regional
CRAS	Coordenadoria Regional de Assistência Social
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EBES	Estado de Bem-Estar Social
FBO	Fórum Brasileiro do Orçamento
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDO RIO	Fundo Municipal de Desenvolvimento Social
FUNLAR	Fundação Municipal Iar Escola Francisco de Paula
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sem Transmissão Intervivos de Bens Imóveis
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IVVC	Imposto Sobre Vendas a Varejo de Combustíveis
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MOG	Ministério de Orçamento e Gestão
NAC	Núcleo de Atendimento à Criança
NOB	Norma Operacional Básica
ONG	Organização Não Governamental
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PCRJ	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
RUAS	Rede Única de Assistência Social
SIMAS	Sistema Municipal de Assistência Social
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCM	Tribunal de Contas do Município
TCU	Tribunal de Contas da União

## **INTRODUÇÃO**

A presente dissertação é polifônica, possuindo diversos co-autores, que falam a partir de seus lugares sociais. Este trabalho tem como objetivo realizar uma análise acerca do grau do exercício do *controle democrático*<sup>1</sup>, no sentido da construção de uma esfera pública e democrática, exercido pelo Conselho Municipal de Assistência Social no município do Rio de Janeiro (CMAS-RJ).

Algumas questões foram levantadas, tais como: qual é o grau de participação dos conselheiros junto ao CMAS-RJ? O conselho se constitui enquanto um instrumento autônomo? Em que medida a intersetorialidade se faz presente na política municipal de assistência social e como o CMAS-RJ trabalha com essa perspectiva? As novas formas de gestão democrática rompem com formas culturais tão arraigadas na sociedade brasileira como o patrimonialismo e o clientelismo? De que forma a intersetorialidade pode estar sendo pensada como um modo para efetivar o exercício do controle democrático? Com relação ao financiamento da política de assistência social, como está sendo pensado e realizado? O CMAS se materializa enquanto constituinte de uma esfera pública e democrática? Essas e outras questões tornam-se importantes durante esta investigação.

É nessa linha que o presente trabalho se insere, na medida em que pretende analisar se o CMAS-RJ exerce o controle democrático sobre a política municipal de assistência social.

---

<sup>1</sup> Controle democrático é uma categoria utilizada por PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Centralização e exclusão social: duplo entrave à Política de Assistência Social*. In: *Revista Ser Social*, n. 3. Brasília: UnB, julho à dezembro de 1998. Pereira diz que prefere essa categoria à de controle social, pois esta última remete ao contexto histórico brasileiro de controle do Estado sobre a sociedade.

A hipótese inicial é a de que o CMAS-RJ não interfere na política municipal de assistência social através do exercício do controle democrático, e por sua vez, não se materializa em uma esfera pública e democrática.

Três importantes categorias de análise foram consideradas: esfera pública, controle democrático e intersetorialidade. O controle democrático é possível de realização a partir da descentralização das políticas públicas. Sabe-se que os conselhos como *locus* de exercício do controle democrático, constituem-se em um grande avanço mas, ainda são necessários inúmeros avanços, dentre eles o desafio da intersetorialidade, para não fragmentar a questão social, tratando as várias áreas em sua totalidade.

O controle democrático e a intersetorialidade são requisitos fundamentais no processo de construção de uma esfera pública e democrática, onde a assistência social possa se materializar enquanto política pública. Nesse sentido, espaços como os conselhos, conferências e fóruns são essenciais para a consolidação dessa esfera pública democrática.

Na esfera pública e democrática, estão presentes as classes sociais, com seus projetos societários em disputa, tendo para isso, como referencial teórico a noção de classe social marxista (MARX e ENGELS, 1977), onde a classe dominante e a classe dominada estão em permanente movimento. Yves Lesbaupin (2002)<sup>2</sup> diz que é em relação aos meios de produção que se constituiu uma classe em oposição à outra, onde aqueles que detêm a propriedade privada dos meios de produção exploram os que só detêm a sua força de trabalho.

Esta dissertação está estruturada em três capítulos, onde o primeiro capítulo abordará a questão da construção de uma esfera pública e democrática e, está dividido em quatro partes. Na primeira parte serão abordadas as relações que se estabelecem nos espaços – público e privado e, a constituição de uma esfera pública e democrática. Para isso, têm-se como aportes teóricos principais: Jürgen Habermas (1984), Hannah Arendt (1995), Vera da Silva Telles (1990) e Raquel Raichelis (2000).

Vera da Silva Telles (1990, p. 28) discute em seu texto sobre a noção de espaço público/privado a partir de Hannah Arendt, que “tematiza questões específicas, que se

articulam em torno de uma noção de espaço público enquanto espaço significativo no qual a ação e o discurso de cada um podem ganhar sentido na construção de um ‘mundo comum’”.

Sabe-se que o conselho é um desses espaços de que Hannah Arendt fala, pois as relações sociais entre os diversos sujeitos sociais se pautam em discursos diferenciados e ações (conjuntas ou diferenciadas). A partir disso, é necessário refletir sobre uma questão importante: há uma dissolução desse espaço público? Quando isso ocorre, há “[...] perda de um espaço reconhecido de ação e opinião, o que significa dizer, a perda da liberdade que exige, para sua efetivação, um espaço politicamente organizado” (TELLES, 1990, p. 29). Além do mais, para haver essa organização política do espaço, que pode existir nos conselhos ou em outros espaços institucionais, é necessário a construção de um espaço para a comunicação, para que cada um possa emitir opiniões diversas e, que se evite a privatização ou personalização do espaço público.

Quando os sujeitos utilizam o espaço público de forma privada, há um isolamento, pois segundo Telles (1990, p. 34),

“isolamento é o termo que explicita essa perda de um espaço que articula os homens num mundo compartilhado de significados. Reduzidos à dimensão privada da vida social, esta agora se qualifica rigorosamente como privação. Os homens tornam-se seres inteiramente privados do ser visto e ouvido. Tornam-se, por isso mesmo, ‘prisioneiros da subjetividade de sua própria existência singular’, fragmentada e sem significação para o mundo dos homens”.

O espaço público é um espaço eminentemente político, e quando se dilui esse espaço, a noção de público perde seu verdadeiro significado, pois passa a ser um espaço privado, onde não há esse exercício do discurso emitido pelos sujeitos, mas somente o que um indivíduo fala é válido como opinião, já que o público foi apropriado de forma privada. Nesse sentido, pode-se dizer que

“[...] o espaço público se qualifica como espaço da deliberação conjunta, através da qual os homens, na medida em que são capazes de ação e

---

<sup>2</sup> LESBAUPIN, Yves. “Teoria Sociológica”. Disciplina do curso de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

opinião, tornam-se interessados e responsáveis pelas questões que dizem respeito a um destino comum” (TELLES, 1990, p. 37).

Tomando-se como embasamento teórico na relação Estado – sociedade a perspectiva gramsciana, a partir das análises de Carlos Nelson Coutinho (2000), que trata da concepção de Estado Ampliado em Gramsci, tem-se esta concepção como sendo a base para a construção de uma esfera pública e democrática.

Assim, abordar-se-á na segunda parte deste capítulo, o contexto social pré-Constituição Federal de 1988, realizando um breve resgate dos movimentos e sujeitos que neles estavam presentes nesse período. Para isso, serão utilizados referenciais dos autores Eder Sader (1988), Maria Victória Benevides (1998), Orlando Alves dos Santos Júnior (2001), dentre outros igualmente importantes.

No período pré-Constituição Federal de 1988, emergiram diversos movimentos populares que lutavam pela garantia da cidadania. Eder Sader (1988) trata dos sujeitos presentes nesse contexto, abordando como a identidade coletiva se faz presentes nas lutas populares.

Nesse sentido, Benevides (1998) discute as formas de soberania popular, dizendo que para que a democracia se concretize, torna-se necessário conjugar as diversas formas de participação (democracia direta) com a representação política (democracia representativa). Essa conjunção é o que a autora denomina de democracia semi-direta. Santos Júnior (2001), trata da questão da democracia representativa, onde fala dos partidos políticos e da questão do voto.

Nesse período houve inúmeros avanços, mas pode-se verificar que esse contexto social repercutiu na década de 1990, mas no sentido inverso ao do processo de democratização.

Na terceira parte do primeiro capítulo será abordada a conjuntura da década de 1990, tendo como base a disputa de poder por dois projetos societários, a saber: *liberal-corporativo* e *democracia de massas*. Tendo como modelo hegemônico atualmente o projeto liberal-corporativo, sob as vestes do ideário neoliberal. Para essa discussão, a base teórica principal é composta por Carlos Nelson Coutinho (2000), Raquel Raichelis (2000) e Elaine Behring (2002).

Sabe-se que apesar dos avanços advindos das conquistas alcançadas com a Constituição Federal de 1988, a década de 1990 foi marcada por retrocessos impostos pela política neoliberal, com a diminuição dos gastos sociais, o desemprego estrutural, dentre outras conseqüências. Mas não se pode negar os avanços no que concerne a criação de diversos Conselhos pelo Brasil.

Por isso, torna-se importante realizar na última parte do primeiro capítulo uma discussão acerca da concepção de controle democrático e os instrumentos para materializá-lo. A preferência em utilizar a categoria *controle democrático*, no lugar de controle social nos moldes de Potyara Pereira (2002), se deve ao fato de que

“historicamente, a categoria *controle social* foi entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas. [...] Entretanto, o sentido de controle social inscrito na Constituição é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais” (BRAVO, 2002, p. 45).

Assim para reafirmar, na linha apresentada por Bravo, será utilizada a categoria *controle democrático*. Nesse sentido, serão consideradas as discussões de Maria Valéria Correia (2004), Carla Carneiro (2002), Maria da Glória Gohn (2000; 2001), Mikhail Bakhtin (1995), Maria Inês Bravo (2002a) e Potyara Pereira (2002). Serão também analisadas nesta última parte, as conferências, os conselhos e os fóruns enquanto novos instrumentos de gestão democrática, que contribuem no processo de construção de uma esfera pública.

O segundo capítulo está dividido em cinco partes, onde será discutida a questão do controle democrático e a intersetorialidade na política de assistência social, enquanto constituintes de uma esfera pública e democrática.

Sabe-se que na sociedade brasileira, o que tem prevalecido de forma histórico-estrutural é a cultura do mando, do favor, já que o espaço público se dilui, sendo apropriado como espaço privado. É sob essa ótica que a assistência social tem sido historicamente tratada, enquanto filantropia, caridade, enfim, de forma assistencialista.

Por isso, torna-se importante nesta primeira parte do segundo capítulo, falar da assistência social enquanto política pública de seguridade social, da forma como está inscrita na Constituição Federal de 1988.

Cabe lembrar que, antes de 1988, a assistência social era ligada a práticas filantrópicas, clientelistas, assistencialistas, com ações fragmentadas e discriminatórias, sem reconhecimento da cidadania. Desde a década de 1930, o Estado possuía um papel subsidiário, onde havia o repasse de recursos para entidades privadas, como forma de fomento e incentivo.

Sabe-se que a assistência social enquanto parte da seguridade social, que forma o tripé: saúde, previdência e assistência, constitui-se enquanto política pública, na medida em que – a partir dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 e conseqüente regulamentação pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 (Lei 8742/1993) – a assistência social rompe com a sua concepção tradicional assistencialista.

A segunda parte deste capítulo tratará do processo de descentralização, pois desde meados da década de 1990 a política de assistência social vem sendo reconfigurada com este processo, que foi iniciado efetivamente a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (1993).

Marta Arretche (2000) diz que com a Constituição Federal de 1988, os estados e municípios passaram a ter autonomia em relação ao nível federal, sendo as relações constituídas em um Estado Federativo. A descentralização implica em gestão local autônoma, seja no nível estadual ou municipal e, Arretche (2000) diz que isso provoca grandes mudanças nas relações intergovernamentais.

Na terceira parte do segundo capítulo, será realizada uma discussão acerca do processo de financiamento na política de assistência social e conseqüentemente na seguridade social, mostrando como o Brasil vem criando uma dívida social cada vez maior. Nesse sentido, Behring (2002, p. 302) diz que

“a perda ou restrição de direitos, com implicações vitais para a população brasileira, está associada à macroeconomia do Plano Real, que impõe uma lógica de gestão de recursos segundo a qual eles são restritos para os investimentos do Estado e generosos para o pagamento dos encargos financeiros da União, o que veio atingindo em cheio a área social ao longo da década, especialmente nos governos Cardoso”.

Além disso, este capítulo, na quarta parte, realizará uma discussão acerca dos conselhos de assistência social, como forma de exercício do controle democrático na política de assistência social. Para isso, teremos como aporte teórico, Ivanete Boschetti (2003), Maria Carmelita Yazbek (2004), Rose Marie Inojosa (1998) e Emir Sader (2004).

Já na última parte, finalizando o capítulo dois, será abordada a questão da intersectorialidade, que se constitui em uma mudança de paradigma, mudando a forma de pensar, tanto dos gestores, quanto dos técnicos e dos conselheiros. Para isso, analisar-se-á, a intersectorialidade como forma de superação das formas tradicionais gestão da coisa pública.

No terceiro capítulo, será realizado um estudo de caso sobre o Conselho Municipal de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro (CMAS-RJ). Para isso, será utilizado, como forma de análise do conselho, o dialogismo, tendo como perspectiva as relações alteritárias trabalhadas por Mikhail Bakhtin (1995) e Marília Amorim (2001), que utiliza a abordagem dialógica para tratar da questão da alteridade em Bakhtin.

As relações alteritárias são constituídas entre o *eu* e o *outro*, onde a conhecimento do outro se constitui em uma relação dialética – é um constante construir e desconstruir. O pesquisador e o sujeito pesquisado constituem-se em uma relação alteritária. O estranhamento é condição fundamental para se iniciar uma pesquisa. Mesmo que o pesquisador esteja familiarizado com seu objeto, haverá questionamentos para que haja algum tipo de estranhamento, o que significa “[...] ser hóspede e anfitrião ao mesmo tempo” (AMORIM, 2001, p. 26).

O processo de pesquisa constitui-se num movimento dialético onde, “para que alguma coisa possa se tornar objeto de pesquisa, é preciso torná-la estranha de início para poder retraduzi-la no final: do familiar ao estranho e vice-versa, sucessivamente” (AMORIM, 2001, p. 26). Se algo não me causa um estranhamento, porque vou querer pesquisá-lo? A hipótese é parcialmente familiar, mas tem certo grau de estranheza. O diálogo é inconcluso, está sempre em construção. Ir para o estranhamento é abrir possibilidade para a escuta. Mas também vai além disso, interrogando, construindo hipóteses, etc. Em suma, podemos dizer que o pesquisador “abandona seu território,

desloca-se em direção ao país do outro para construir uma determinada escuta da alteridade, e poder traduzi-la e transmiti-la” (AMORIM, 2001, p. 26).

Amorim diz que vamos percebendo a alteridade através da “[...] descoberta dos pontos cegos” (AMORIM, 2001, p. 31). Na pesquisa há encontros e desencontros, avanços e recuos. Segundo Amorim, a categoria alteridade tem um caráter transdisciplinar.

Neste sentido, foi realizada análise documental das atas das assembleias ordinárias e extraordinárias no período de fevereiro a dezembro de 2004, foram feitas três entrevistas semi-estruturadas com conselheiros do CMAS-RJ, houve a participação em três assembleias, e, também foi realizada uma pesquisa documental a partir das deliberações e presença dos conselheiros nas assembleias, a partir de sua publicação no Diário Oficial.

Este capítulo aborda a política municipal de assistência social no Rio de Janeiro e sua interface com as outras políticas do município e como se dá o financiamento na assistência social e nos diversos setores da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, pois pretende-se analisar se há uma perspectiva intersetorial neste contexto.

Será realizada uma análise da inserção do CMAS-RJ na política municipal de assistência social enquanto um instrumento autônomo que tem por objetivo exercer o controle democrático. Para isso, serão trabalhadas as entrevistas realizadas, as análises documentais e as observações, além das experiências enquanto assistente social que trabalha na Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Assim, a temática é de suma importância, pois vivencia-se mudanças nessa área, com a recém aprovada Política Nacional de Assistência Social (2004).

Dessa forma, o interesse em estudar essa temática parte não somente dos estudos sobre participação, controle democrático, desde a graduação em Serviço Social (1998-2002), mas principalmente, a partir da inserção na Secretaria Municipal de Assistência Social na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro a partir de abril de 2004.

Neste sentido, enquanto pesquisadora é importante escrever sobre o outro. Como escrever sobre algo que para o pesquisador é estranho? Mesmo tendo visto a

discussão sobre assistência social na graduação e no trabalho com essa política, ainda há muito que desvelar por isso esse tema ainda se constitui em um estranhamento.

O que move o pesquisador é a diferença, isto é, o reconhecimento da alteridade. O pesquisador vai criando estratégias para ir ao encontro do outro. Para que haja pesquisa deve existir um estranhamento. Dentro do contexto social o pesquisador irá encontrar sentidos comuns, mas também podem aparecer sentidos antagônicos em um mesmo contexto.

Amorim (2001) fala da alteridade na pesquisa através de algumas figuras que fazem com que possa haver passagens onde o outro aparece no campo, mas não aparece no texto do pesquisador.

Para falar de texto, Amorim (2001) cita Vernant<sup>3</sup>, que se utiliza de três figuras da mitologia grega que podem dar uma melhor interpretação às relações alteritárias na pesquisa. Essas três divindades são: Górgona, Dionísio e Ártemis. Essas figuras são mascaradas, e os gregos utilizaram para se experienciar do outro.

As Górgonas são três irmãs, sendo uma delas a Medusa. Esta é a única mortal, pois as outras duas são imortais. Górgona em sua caverna petrifica todos que dela se aproximam. Seria o mesmo que ver a morte. Mas, ao mesmo tempo em que causa repulsa, Górgona também atrai. A curiosidade que se dá pela atração de Górgona nos petrifica quando olhamos para ela, representando o outro indizível. “A face de Górgona é o Outro, o nosso duplo, o horror de uma alteridade radical com a qual nos identificamos ao nos petrificarmos” (AMORIM, 2001, p. 52). O outro é destituído de si próprio.

Já Dionísio representa uma alteridade que nasce da experiência anterior, isto é, uma experiência radical que brota da pesquisa. Passa a viver outra vida e desiste da pesquisa. É aquilo que na vida nos dezenraíza de nós mesmos. “O disfarce, a máscara, a embriaguez, o jogo, o transe, o delírio do êxtase, todas essas são vias de acesso ao estranhamento. Dionísio nos ensina ou nos impõe a tornar-se outro, diferente daquilo que somos normalmente” (AMORIM, 2001, p. 52). Por alguns instantes o sujeito passa a ser o outro. É como se saísse do “seu normal” e fizesse algo que extrapole os seus próprios valores, que não condiz com a sua conduta.

---

<sup>3</sup> VERNANT, J-P. La Mort dans lês yeux – Figures de l’Autre dans la Grèce Ancienne. Paris, Hachette, 1985. In: AMORIM (2001).

A terceira figura é a Ártemis, que tece a teia e traz o outro para si, isto é, traz o outro para o mesmo. O outro é incorporado à cultura dominante. O outro vai aos poucos entrando no território da Ártemis e sendo por ela dominada. “Ártemis faz com que as fronteiras entre o selvagem e o civilizado sejam permeáveis, mas que permaneçam distintas” (AMORIM, 2001, p. 54). A alteridade que se consegue traduzir, isto é, o outro que é incorporado à cultura e passa a ser traduzido a partir dela. “Através dela o Outro se coloca como componente do mesmo, como condição da identidade a si próprio” (AMORIM, 2001, p. 55). Integra-se à cultura estrangeira, traz o outro para o mesmo e a partir daí irá se construir a sua própria identidade.

Voltando à Górgona, quando esta petrifica o outro, o que resta é o silêncio.

“O silêncio que denota um diferendo é aquele das frases que estão em sofrimento por não acontecerem. Para ouvi-lo, é preciso emprestar o ouvido àquilo que não é apresentável segundo as regras de conhecimento prevalentes. Ao historiador, ou a quem quer que seja que queira aventurar-se nessa escuta, será necessário romper com o monopólio consentido ao regime cognitivo das frases já estabelecidas sobre a história” (AMORIM, 2001, p. 57-58).

É importante que o pesquisador tenha a percepção para o que não é dito, isto é, expressado verbalmente em uma entrevista. Temos que abrir a escuta para o diferente e não somente para o que nos parece familiar. O diferendo,

“é aquilo que busca ser nomeado e que pede uma invenção ou uma transgressão, enfim, algo de novo para poder falá-lo. O silêncio do diferendo não é definitivo. Poderíamos dizer que se a alteridade é tão radical quanto aquela que é designada por Górgona, ela não é, porém, absoluta” (AMORIM, 2001, p. 64).

O silêncio pode ser quebrado se houver o encontro. O pesquisador deve perceber que “[...] o silêncio produz-se sempre entre – entre palavras, entre frases, entre textos, entre gêneros ou regimes discursivos e, finalmente, entre épocas. Se é lugar interstício, supõe o outro lugar de onde pode ser visto e nomeado” (AMORIM, 2001, p. 66). O diferendo é aquilo que não pode ser categorizado, isto é, para categorizá-lo ou conceituá-lo é necessário criar alguma coisa nova. Tudo o que não

pode ser expressado por meio de palavras é diferendo. No diferendo não há possibilidade de diálogo, podendo ser comparado com Górgona.

A Ártemis está no âmbito das diferenças, pois tece sua teia e enreda o outro, mas sem construir uma relação alteritária.

Uma questão colocada pela autora é: como dar voz ao sujeito, que é objeto de pesquisa? A resposta seria através da escrita dialógica.

Marília Amorim (2001), através das análises de Todorov<sup>4</sup> aborda a passagem do campo ao texto escrito. Amorim coloca a importância do texto, que seria a forma esta dissertação abordará as relações dialógicas. Bakhtin (1995) possui em sua concepção de textos e sentidos a polifonia, onde há a presença de diversas vozes. Em muitos textos há a presença dos informantes, que através de seus discursos, tornam-se “sujeito de enunciação” (AMORIM, 2001, p. 84), onde cada qual fala a partir de um contexto sócio-histórico, a partir das relações que se estabelecem entre eu e o outro. Tudo que construímos vem do outro, numa interação com o outro, que intersubjetiva, pois é atravessada por interesses de classe. O texto onde há a fala do outro é o *intertexto*.

Relacionando as três divindades (Ártemis, Dionísio e Górgona) às relações alteritárias presentes na pesquisa, pode-se colocar alguns questionamentos: como se constituem as relações alteritárias entre os diversos atores presentes no Conselho? Qual é o lugar que eles ocupam? Qual destas três figuras da mitologia grega está presente no espaço do Conselho?

O próprio pesquisador no processo de pesquisa se torna ele mesmo, mas ao mesmo tempo o outro, na medida em que é transformado nas relações alteritárias. É um *estrangeiro para si mesmo, é o pesquisador e seu outro* (AMORIM, 2001).

A partir do dialogismo vai se percebendo que o objeto não é mudo, ele tem voz. Reformula-se o projeto a partir das relações estabelecidas com os outros, que fazem parte da pesquisa. A análise está sendo atravessada por diversas outras vozes. Que vozes estão presentes? De quais lugares os interlocutores falam? Será que a partir das relações alteritárias nos diversos espaços, pode-se construir uma esfera pública democrática? Esta dissertação passa a ser uma tentativa de respondê-las.

---

<sup>4</sup> TODOROV, T. A Conquista da América – a questão do outro. São Paulo: Martins Fontes, 1983. In: AMORIM (2001).

## **CAPÍTULO 1:**

### **A CONSTRUÇÃO DE UMA ESFERA PÚBLICA E DEMOCRÁTICA**

A sociedade contemporânea impõe a necessidade de se materializar o processo de democratização, que se faz através de diversos instrumentos presentes na esfera pública e democrática.

Este capítulo analisa como foi se dando a constituição de uma esfera pública e democrática, a partir das relações de se estabelecem entre os espaços público e privado.

Nesse sentido, o controle democrático e a intersetorialidade são requisitos fundamentais no processo de construção de uma esfera pública e democrática, onde a assistência social possa se materializar enquanto política pública. Assim, espaços como os conselhos, conferências e fóruns são essenciais para a consolidação dessa esfera pública democrática.

### 1.1. Relação público/privado e a constituição de uma esfera pública e democrática

Não há como falar das relações que se constituem na esfera pública sem delimitar os espaços público e privado, pois estes desvelam as relações que se dão na esfera pública, já que os mesmos acabam por não possuir mais limites, não havendo fronteira entre ambos. Segundo Raquel Raichelis (2000, p. 27-28), a esfera pública constituída

“[...] é parte integrante do processo de democratização, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, e expresso fundamentalmente pela inscrição dos interesses das maiorias nos processos de decisão política”.

Para falar de esfera pública torna-se importante resgatar a abordagem de Jürgen Habermas (1984) na constituição da esfera pública burguesa, pois segundo Raichelis (2000, p. 47-48), essa obra é um clássico e foi

“publicada em 1961, quando o autor ainda não colocava em xeque a centralidade do trabalho e o *esgotamento das energias utópicas* (Habermas, 1987), esta obra, que contribui para a compreensão da constituição histórica da sociedade burguesa, estabelece o modelo ideológico da *res publica* e a separação das esferas pública e privada no sentido especificamente moderno de constituição das economias e estados nacionais”.

A categoria “público” pode ter muitas definições que variam entre si. Quando se diz que algo é público, significa que é de acesso de todos. “O Estado é o ‘poder

público'. Ele deve o atributo de ser público à sua tarefa de promover o bem público, o bem comum a todos os cidadãos" (HABERMAS, 1984, p. 14).

A noção de esfera pública nos remonta à Grécia antiga, onde a *pólis* fazia parte do espaço público e só podia participar quem era considerado cidadão e, quem não dominava a esfera privada era deixado de lado. Nesse sentido, o público e privado não era algo que se podia separar, pois só poderia ascender para o espaço público aquele que no espaço privado fosse hierarquicamente superior aos outros membros.

Percebe-se que essa conotação da esfera pública como uma categoria histórica faz sentido quando pensamos que desde a sua origem helênia até a sua consolidação "[...] com o surgimento do Estado moderno e com aquela esfera da sociedade civil separada dele [...]" (HABERMAS, 1984, p. 17), há uma categorização da esfera pública como "esfera pública burguesa".

As esferas privadas e pública vão se separando a medida que a sociedade e o Estado também se separam. A esfera pública será o Estado que se faz representar por um soberano absolutista e quem está fora do Estado se encontra na esfera privada, incluindo a Igreja e a burguesia.

Habermas (1984) vai retratando como vai se dando a passagem do sistema feudal para o capitalismo, o qual é denominado de pré-capitalismo. Nada ainda é totalmente público, isto é, acessível a todos. O comércio que se instaurava nesse período necessitava trocar correspondências comerciais e também trocar algumas informações. Nesse momento, o correio e a imprensa, voltavam-se para os comerciantes e não para o público em geral.

Aos poucos foi se constituindo o Estado moderno e as autoridades locais, figurados pelos senhores feudais, foram subsumindo ao Estado e, a categoria público passou a ser relacionada à estatal. O poder, que antes era delegado aos senhores feudais, nesse novo contexto, passa a fazer parte do Estado, que passa a ter um poder de coerção, através da polícia. Assim, o estatal se direciona ao público, que são aqueles atingidos pelo poder público, seja na busca da coerção (polícia) ou do consenso, através da sua legitimação.

As relações mercantis, que antes se davam na esfera privada familiar, passam a ocorrer em uma outra esfera, a pública. Daí surge a sociedade burguesa. Habermas

(1984, p. 33) fala que “é nesta esfera privada da sociedade que se tornou publicamente relevante que Hannah Arendt pensa quando ela caracteriza, em contraposição à sociedade antiga, a relação moderna entre esfera pública e esfera privada mediante a formação do ‘social’”. As relações sociais são modificadas. Antes, se davam a nível familiar e passam ao nível das relações econômicas.

A imprensa começa a se direcionar para o público em geral, que formam uma “opinião pública” a respeito do Estado. Este, por sua vez, tem que se legitimar dando respostas a esse público. Nesse contexto, a esfera pública passa ao nível desse público que possui uma opinião pública, ao qual o poder público tem que dar respostas. Só que esse público é aquele que lê: a burguesia. Nesse contexto, Habermas (1984, p. 42) diz que:

“a esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social”.

Nesses meandros há uma mesclagem entre público e privado. O que a burguesia quer é reivindicar ao poder público a sua dominação, isto é, quer que o poder público mude a sua forma de dominação pela legitimação em outro tipo de exercício do poder. A burguesia não pode governar, já que são “pessoas privadas”.

Começam a surgir instituições culturais e, o grande público considerado leigo passa então a constituir essa esfera pública, pois consumia teatro, música, literatura e também emitia uma opinião a respeito do Estado. Mas esse outro público emergente continua sendo um público burguês e, em meados do século XVIII, esse público passa a ser hegemônico.

Habermas (1984) fala da vida privada da família burguesa, mas vinculada ao público. Na França, que servia de modelo para outros países na Europa, os familiares que tinham um “nome” na sociedade, vivem em residências separadas e se encontram nas instituições públicas da sociedade.

Já na Inglaterra, a família burguesa possui em seu lar quartos privativos para cada familiar, que ficam na maior parte do tempo isolados. Qualquer festividade é fora

da habitação e a sala da casa torna-se um local de encontro somente para os familiares residentes na habitação. Nesse contexto, há uma mistura entre a esfera pública e a privada dentro da própria residência.

A esfera pública passa a ser também ocupada por intelectuais que se opõem ao Estado. Essas pessoas da esfera privada passam a ocupar a esfera pública política. A esfera pública literária consegue, através da opinião pública manobrar o Estado. Tanto na esfera pública política quanto na esfera pública literária

“se forma um público de pessoas privadas, em que a autonomia, baseando-se na propriedade privada, busca representar-se, enquanto tal, na esfera da família burguesa realizar-se interiormente no amor, na liberdade, na cultura – em suma: enquanto ‘humanidade’” (HABERMAS, 1984, p. 73).

Essas duas esferas se entrelaçam, assim como o público e o privado. “A esfera pública burguesa desenvolvida baseia-se na identidade fictícia das pessoas privadas reunidas num público em seus duplos papéis de proprietários e de meros seres humanos” (HABERMAS, 1984, p. 74). O proprietário privado e também ser humano é beneficiado através da esfera pública literária que reivindica a regulamentação das leis em benefício do mercado privado.

Habermas (1984) retrata o desenvolvimento da esfera pública na Inglaterra, como um caso-modelo. A política começa a ser inserida na esfera pública no início do século XVIII. A burguesia apela para a esfera pública literária para poder interferir nas decisões do Estado. É nesse momento que há uma inter-relação entre as esferas públicas política e literária. Política no sentido de poder tomar decisões e literária no sentido de ser uma categoria intelectual. Mas isso não ocorre de forma isolada do modo de produção capitalista, pelo contrário, a esfera pública literária “[...] só se torna politicamente ativa quando, graças ao mercantilismo, a imposição do modo de produção capitalista já avançou [...] na Inglaterra após a Revolução Gloriosa” (HABERMAS, 1984, p. 75).

A imprensa assume importante papel no sentido de publicizar o que ocorria no parlamento, apesar de grande resistência do mesmo (já que antes se podia manter tudo

em segredo). Com isso, há cada vez mais pessoas tendo acesso a essas informações, mas esse público ainda não se constituía na massa da população.

Aos poucos essa opinião pública vai ganhando espaço nas decisões tomadas pelo Parlamento. Amplia-se, assim, a participação política, ou seja, o direito ao voto. Maria da Glória Gohn (2001, p. 41) fala da concepção de esfera pública em Habermas, dizendo que

“[...] tem um papel fundamental na teoria da reconstrução democrática ao introduzir uma concepção participativa, discursiva, criando espaço para a generalização da ação social, para o reconhecimento das diferenças e para a ampliação da forma do político. Mas, ao mesmo tempo, o conceito habermasiano de esfera pública restringe o papel dos novos ‘públicos’ a interlocutores de uma ação comunicativa, constituída via interlocuções públicas, à mera ‘influência’ nas decisões governamentais, legislativas ou do executivo, e não sujeitos deliberativos atuando diretamente nos processos. Para Habermas, esses novos públicos devem ser informais, não podendo, portanto, ter o poder de deliberar”.

Além disso, a esfera pública em Habermas (1984) é eminentemente burguesa, não havendo a inserção de outras classes sociais menos favorecidas. Diferente da concepção habermasiana, para Hannah Arendt (1995), a esfera pública se constitui enquanto um espaço de deliberação. Gohn (2001) fala que para Arendt (1973) para se ter um governo horizontal, os conselhos se constituem na única via. E que “[...] os conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado” (ARENDR, 1973<sup>5</sup> apud GOHN, 2001, p. 107). Nesse sentido, os conselhos fazem parte da esfera pública, onde a ação e o discurso são suas partes constitutivas fundamentais.

Hannah Arendt (1995) diz que a *ação* é algo próprio do homem, que se constitui enquanto ser humano, na medida em que não vive de forma isolada, mas em interação com outros homens. Nesse sentido, o homem se constitui enquanto ser social nas relações sociais com outros homens.

Ao falar da Grécia que opõe vida política à família Arendt (1995), diz que à primeira corresponderia aquilo que é comum a todos os homens e, à segunda o que é

---

<sup>5</sup> ARENDR, Hannah. Crises da república. São Paulo: Perspectiva, 1973.

próprio de determinado homem. E, somente fazem parte dos *negócios humanos* a ação e o discurso.

Estes elementos, ação e discurso, são partes constituintes da esfera pública que surgiu, segundo Arendt (1995), a partir da criação da cidade-estado. Mas, a autora afirma que a ação e o discurso datam de antes da *pólis* grega. Na vida política (*pólis*), o discurso estaria relacionado à persuasão. Já na família, o que prevalece é a força da violência. Arendt (1995), seguindo o pensamento de Aristóteles diz que fora da *pólis* não há discurso.

À esfera pública corresponde a *pólis* e à esfera privada a família. Esta última congregava os seus membros através das suas necessidades de sobrevivência. A esfera pública é considerada a esfera da liberdade. Segundo Hannah Arendt (1995, p. 40),

“[...] a liberdade situa-se exclusivamente na esfera política; que a necessidade é primordialmente um fenômeno pré-político, característico da organização do lar privado; e que a força e a violência são justificadas nesta última esfera por serem os únicos meios de vencer a necessidade – por exemplo, subjugando escravos – e alcançar a liberdade”.

A participação na esfera pública é limitada a um grupo de pessoas consideradas cidadãos. Esse tipo de cidadania é restrita, que é diferente do tipo de cidadania da modernidade, que possui uma concepção universal. Os direitos que prevaleciam na Grécia antiga eram os direitos políticos somente.

A vida em família é uma passagem para a vida na *pólis*. Para Arendt (1995), os iguais estavam na *pólis* e a desigualdade na esfera privada, onde havia a hierarquia através da dominação. Essa noção de igualdade na *pólis* grega difere da atual, já que está relacionada com a liberdade de poder conviver entre pares. E a concepção atual de igualdade está relacionada com a questão da justiça social. Na Grécia antiga só participava da esfera pública quem se libertava da esfera privada. Só quem era proprietário e que era hierarquicamente superior na esfera privada, ascendia para a esfera pública.

A posse da propriedade era a garantia para ascensão à vida pública na *pólis*. Quem não era escravo, mas tinha que exercer atividades para sua subsistência poderia

ser comparado ao escravo e não participaria da esfera pública. Pois, para poder estar na vida política, teria que ser livre do labor, tendo a posse de escravos. Quando o proprietário morria, quem tomava a propriedade era o primogênito. Na modernidade essa propriedade não pertence a um indivíduo, mas à família.

A propriedade privada passa a ser da esfera pública no momento em que a riqueza passou a ser capital com objetivo de acumulação. Mas apesar de estar na esfera pública, a riqueza continuou a ser privada. Nesse contexto, as esferas pública e privada foram absorvidas pelo social, pois "(...) a esfera pública porque se tornou função da esfera privada, e a esfera privada porque se tornou a única preocupação comum que sobreviveu" (ARENDDT, 1995, p. 79). A propriedade passa a ser a da força de trabalho, onde o objetivo é o consumo de valor de uso social. Isso quer dizer que havia um abismo entre essas duas esferas.

Na modernidade não há essa cisão entre as esferas pública e privada, o que há é um hibridismo entre as esferas pública e privada, constituindo o que denominamos de sociedade.

Na antiguidade, o sentido de privado era diferente do atual. Era estar privado, isto é, não poder participar da vida pública. Na modernidade, a esfera privada está ligada ao individualismo. As famílias passaram a se constituir em grupos sociais e, na atualidade, em sociedade de massas, a partir da absorção desses grupos sociais. Para Arendt (1995), a *ação*, presente na *pólis* grega foi substituída pelo *comportamento* na sociedade moderna e, a monarquia (governo pessoal) foi substituída pela burocracia (governo de ninguém). Esse comportamento seria o conformismo, onde toda a sociedade o teria aderido. Não se pode generalizar, dizendo que toda sociedade adere ao conformismo, pois os conflitos de interesses são inerentes à sociedade, já que as pessoas não são iguais. Se antes, a família era baseada em formas hierárquicas, na sociedade também assim será, já que como Arendt (1995) disse, a família foi absorvida por grupos sociais e estes pela sociedade.

A sobrevivência, que antes era da esfera privada (familiar), passar a ser social, constituindo os operários, ou seja, constituindo as atividades assalariadas, através do *labor* para manter a subsistência. Segundo Arendt (1995, p. 57),

“uma vez que o próprio princípio organizacional deriva claramente da esfera pública, e não da esfera privada, a divisão do trabalho é precisamente o que sucede à atividade do labor nas condições da esfera pública e que jamais poderia ocorrer na privacidade do lar”.

Hannah Arendt (1995, p. 59; 62) traz uma importante discussão acerca do termo *público* dizendo possuir duas significações que são correlatas: “[...] tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível”, constituindo assim a realidade. E também, “[...] o termo ‘público’ significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele”. Isso quer dizer o mesmo lugar não pode ser ocupado por duas pessoas.

Quanto à primeira significação, “ser visto e ouvido por outros é importante pelo fato de que todos vêm e ouvem de ângulos diferentes” (ARENDR, 1995, p. 67), pois cada um ocupa um determinado lugar social.

Quanto ao tempo privado, Arendt (1995, p. 68) relaciona com privação e diz que,

“para o indivíduo, viver uma vida inteiramente privada significa, acima de tudo, ser destituído de coisas essenciais à vida verdadeiramente humana: ser privado da realidade que advém do fato de ser visto e ouvido por outros, privado de uma relação ‘objetiva’ com eles decorrente do fato de ligar-se e separar-se deles mediante um mundo comum de coisas, e privado da possibilidade de realizar algo mais permanente que a própria vida”.

Não há mundo comum na esfera privada e o que é singular prevalece, pois são privados de poderem ver ou serem vistos e de ouvir e serem ouvidos.

Vera da Silva Telles (1990, p. 28) diz que em Arendt, o espaço público se constitui “[...] enquanto espaço significativo no qual a ação e o discurso de cada um podem ganhar sentido na construção de um ‘mundo comum’”. É no espaço público que a opinião pública se constitui, a partir das relações alteritárias, onde estão presentes as diversas vozes que falam de diferentes lugares sociais. Seria o que Telles (1990, p. 29) denomina “espaço comum entre os homens” e que acaba por se dissipar com a anulação do espaço público.

É no espaço público que os sentidos são produzidos através da linguagem, onde cada um produz um sentido que, a partir da visibilidade pode ser visto e ouvido pelos outros e, em articulação podem construir um sentido comum ou não. O espaço público

que é um espaço de ação e discurso, para se efetivar tem que ser organizado politicamente (TELLES, 1990).

Nesse sentido, no espaço público tem que haver visibilidade para que todos possam ver e ouvir, construindo um *mundo comum* através da sociabilidade, “[...] que é regida pela pluralidade humana” (TELLES, 1990, p. 30), e se constitui através da interação entre os diversos sujeitos.

Telles (1990) diz que Arendt (1995) não fala da esfera privada como algo negativo, mas como diferenciado do que é público. Onde é necessário delimitar os espaços e suas fronteiras. “São essas fronteiras que se diluíram no mundo moderno” (TELLES, 1990, p. 33) e isso traz conseqüências. Estas, podem se dar através da privatização do espaço público, onde terá validade a opinião pessoal de cada um, prevalecendo os interesses particularistas.

Para Telles (1990, P. 37), “[...] o espaço público se qualifica como espaço da deliberação conjunta, através da qual os homens, na medida em que são capazes de ação e opinião, tornam-se interessados e responsáveis pelas questões que dizem respeito a um destino comum”. Nesse sentido, pode-se dizer que os conselhos se constituem eminentemente em espaços públicos. Mas será que na realidade concreta, esses espaços são publicizados? Essa é uma questão que será discorrida no decorrer da dissertação.

A ação está diretamente vinculada à liberdade, que por sua vez se constitui em uma dimensão política da ação (TELLES, 1990). Com isso os sujeitos agem no sentido de construir significados que, vistos e ouvidos por todos, podem se tornar comuns. O espaço público é um espaço eminentemente político e organizado por leis, que dão a todos o direito à ação e opinião e, mesmo que diferentes entre si, são iguais perante a lei, o que faz com que haja o “[...] reconhecimento do direito de cada um e de todos à participação na vida pública” (TELLES, 1990, p. 39).

Arendt (1995, p. 51) introduz um debate importante acerca do espaço público e privado, mas fragiliza esse debate quando fala em igualdade desvinculada de conflitos de interesses, pois diz que “[...] a vitória da igualdade no mundo moderno é apenas o reconhecimento político e jurídico do fato de que a sociedade conquistou a esfera

pública, e que a distinção e a diferença reduziram-se a questões privadas do indivíduo”. Sobre essa questão, Telles (1990, p. 42), diz que

“de fato, no pensamento de Hannah Arendt, interesses e luta por interesses, violência, dominação e subordinação, na medida em que fazem referência aos imperativos da sobrevivência que, para ela, são definidores da economia, não têm lugar e nem poderiam ter lugar na construção desse mundo comum que articula os homens e que é sinônimo de vida civilizada”.

As questões privadas dos indivíduos se fazem presentes na esfera pública, a partir de interesses particularistas.

Nesse aspecto, a discussão de Mikhail Bakhtin (1995) sobre linguagem é importante, quando ele diz que a palavra é uma arena, onde há conflitos que se fazem presentes o tempo todo. Bakhtin diz que a língua tem a presença do sujeito falante, mas tem o outro e o contexto onde se realiza. Os conflitos ocorrem porque a palavra é um signo que porta valores sociais que, podem ou não ser contraditórios. É nesse contexto que se produz sentidos.

A palavra indica uma trama de relações sociais, onde o signo atravessa a materialidade dessas relações sociais. Cada forma de pensar se encaixa em uma determinada leitura de mundo, onde vários signos vão sendo re-significados, construindo assim, identidades que possuem objetivos comuns. Bakhtin (1995, p. 46) diz que “[...] em todo signo ideológico confrontam-se índices de calor contraditórios. O signo se torna a arena onde se desenvolve a luta de classes”.

Telles (1990, p. 46) diz que no pensamento de Arendt há uma ausência dos signos da dominação, mas que ela lhes “fornece elementos para uma reflexão”. Segundo Telles (1990, p. 46),

“disso, certamente, dão testemunho os movimentos sociais cuja existência pública desenha uma trama visível que põe em cena, junto com os (ou através dos) interesses, razões e vontades que alimentam o conflito, na materialidade daquilo que é reivindicado, uma luta simbólica em que se questionam as representações e imagens instituídas referidas à condição de classe, de sexo, de idade, de cor, de trabalho, de moradia”.

São nessas contradições que se constrói uma esfera pública e democrática. Mas, no contexto brasileiro essa esfera pública e democrática ainda não se concretizou, pois a conjuntura atual tem como projeto hegemônico o neoliberalismo, que tem o privado como base. É o privado onde faz prevalecer o econômico.

O neoliberalismo começou a ser instaurado nos países considerados desenvolvidos quando o Estado de Bem-Estar Social (EBES) entrou em crise, pois a sua concepção de cidadania universal não condizia com os princípios do modo de produção capitalista.

O EBES foi instituído, pois o mercado não estava dando conta de se auto-regular. Então uma máquina administrativa vai regular essas relações, isto é, com o EBES, passa para a ordem de uma esfera pública não-burguesa.

Isso ocorreu a partir do momento em que o mercado deixou de se auto-regular, pois não era mais capaz. Nesse contexto, o Estado entra para garantir que os interesses privados sobrevivam, mas sob a aparência de interesses públicos. Isso faz com que a luta de classes apareça na esfera pública. Segundo Raquel Raichelis (2000, p. 59),

“o que se verifica a partir dessas transformações é que a esfera pública não é mais apenas uma esfera pública exclusivamente burguesa, o que não implica que o Estado de Bem-Estar-Social tenha deixado de ser um estado classista. No entanto, não pode funcionar exclusivamente como o *comitê executivo da burguesia*, na medida em que esse processo de deslocamento da luta de classes para a esfera pública cria condições para a publicização do Estado a partir da dinâmica contraditória da sociedade, permitindo a constituição de sujeitos coletivos no seu interior”.

O Estado, para intervir na reprodução social a partir das conseqüentes desigualdades geradas pelo mercado, acaba por se endividar financeiramente, pois cria as políticas sociais públicas a partir do Estado de Bem-Estar Social.

Raichelis (2000, p. 60) diz que o surgimento do ideário da social-democracia se dá a partir da inserção da classe operária na política através da criação de partidos políticos e sindicatos e, isso “[...] obriga as classes dominantes a redefinirem suas formas de representação, o que produz uma nova estruturação do sistema de classes sociais e inaugura novas relações entre Estado e economia”. A partir dessa noção

podemos relacionar com a concepção de Estado Ampliado em Gramsci, onde Carlos Nelson Coutinho (1996) fala do Estado Ampliado que é uma concepção gramsciana, onde há uma superestrutura que abrange a sociedade civil e a sociedade política. A sociedade civil é uma parte da superestrutura e representam os diversos interesses presentes na sociedade. Já na sociedade política o que predomina é a coerção, a violência e a dominação por parte da classe dominante.

Coutinho (2000) diz que o Welfare State foi fruto das conquistas da classe trabalhadora e que, os neoliberais começaram a destruir, já que não combina com a lógica de acumulação do capital. Nesse sentido, onde há uma sociedade de classes, não há universalização da cidadania, pois na luta de classes, uma tem privilégios e a outra não; com isso não se consegue ter como horizonte a igualdade, “[...] na apropriação das riquezas espirituais e materiais socialmente criadas” (COUTINHO, 2000, p. 67)

A partir da década de 1970, o Estado de Bem-Estar Social entra em crise e abre caminho para novas formas de gerir o Estado, que é denominado neoliberalismo.

“A crise do Estado de Bem-Estar Social e do seu arcabouço jurídico-institucional vai desencadear profundas transformações nas relações econômicas, políticas e sociais, que repercutem diretamente nas formas de estruturação/desestruturação da esfera pública” (RAICHELIS, 2000, p. 61).

A classe trabalhadora sofre conseqüências desta crise a partir da sua fragmentação, ficando limitada no sentido do enfrentamento conjunto de classe, já que o mercado de trabalho foi segmentado.

Raichelis (2000) diz que no Brasil, desde a formação social brasileira a partir do capitalismo, não há o que se pode chamar de esfera pública, já que o Estado sempre financiou o capital e não interviu na reprodução social da classe trabalhadora.

Nesse sentido, há uma interpenetração entre o público e o privado, onde este último se apropria do primeiro, pois as relações sociais são estabelecidas a partir do patrimonialismo, que se dão a partir de relações clientelistas, entre os detentores do poder e do capital. Essa é a cultura política que predomina no Brasil até os dias atuais. Raichelis (2000, p. 72) diz que,

“conseqüentemente, precisa ser revisto o pressuposto da antinomia estatal-mercado, que identifica automaticamente o público com o estatal e o privado com o mercado. Analisar a profundidade da crise social brasileira e seu rebatimento em todas as esfera da vida social supõe, necessariamente, considerar o processo histórico por meio do qual o estatal e o privado mesclaram-se para impedir a consolidação de uma esfera pública democrática. Assim, na crise atual, na qual se imbricam novos e antigos problemas não equacionados, é possível perceber a erosão da frágil noção de público, que nem chegou efetivamente a se constituir”.

Isso não quer dizer que não houve um sistema de proteção social no Brasil. Houve, a partir da década de 1920, período da industrialização brasileira, uma proteção social extremamente fragmentada que era voltada para alguns setores da classe trabalhadora.

Essa situação se modifica na década de 1980, com as lutas por um Estado democrático a partir da visibilidade na cena pública das demandas sociais. A esfera pública se constitui e passa a ser ocupada por outros atores sociais, para além do governo e seus parlamentares. Esses atores estão inseridos em movimentos sociais, sindicatos, conselhos, fóruns, conferências e outras formas de reivindicação e participação na tomada de decisões. Esse processo culminou com a denominada Constituição Cidadã em 1988.

Ao mesmo tempo, houve um acirramento da questão social, pois as condições de trabalho se esfacelaram. É o que se denomina *década perdida*. Para solucionar essa crise instaura-se o Estado neoliberal, que se assenta sobre o Estado mínimo.

Na década de 1990 o Estado brasileiro utilizou como desculpa para a privatização do público, a dívida interna, como se o privado emprestasse para o Estado e, agora este tivesse que se privatizar para não ir à falência. Mas como diz Francisco de Oliveira (1990, p. 68), “o processo real é o inverso: a riqueza pública, em forma de fundo, sustenta a reprodutibilidade do valor da riqueza, do capital privado”. Houve uma destruição da esfera pública que havia começado sua construção na década de 1970/80 com os movimentos sociais, associações e outras formas de luta popular.

“O assim chamado discurso neoliberal tenta aqui a espantosa façanha de conferir título de modernidade ao que há de mais atrasado na

sociedade brasileira, um privatismo selvagem que faz do interesse privado a medida de todas as coisas, que nega a alteridade e obstrui por isso mesmo a dimensão ética da vida social pela recusa de um sentido de responsabilidade e obrigação social” (TELLES, 1994, p. 97).

Uma contraposição a essa política neoliberal é um caminho efetivamente democrático, garantindo uma esfera pública onde haja a pluralidade de interesses postos em debate, como por exemplo os conselhos gestores.

O debate sobre poder local se ampliou a partir da Constituição Federal de 1988, que iniciou o processo de descentralização. Os conselhos como forma legal de participação e controle democrático sobre o que é público, faz com que a cidadania possa se concretizar de fato, e não só ficar nas legislações. Mas para que isso realmente ocorra, é necessário que haja, segundo Luciano Fedozzi (2001, p. 23), “[...] a separação entre as esferas ‘pública’ e ‘privada’, o exercício impessoal do poder e o respeito ao *contrato social*, tomado aqui em sentido sociológico”.

Além de práticas democráticas como os fóruns, conselhos e conferências é necessário que ocorra uma mudança estrutural na cultura política que predomina na sociedade brasileira, que é a cultura do mando, do favor, do clientelismo e patrimonialismo. Pode-se observar que o patrimonialismo se constitui na relação pessoal e é uma forma de dominação onde se utiliza o aparelho estatal para fins pessoais, fazendo com que haja uma sobreposição da esfera privada sobre a pública, não havendo diferenciações.

Percebe-se que essa cultura política predomina em muitas gestões públicas até os dias atuais, apesar da resistência por parte de uma parcela que quer instituir práticas democráticas.

As relações clientelistas fazem parte de uma nova forma de dominação conservadora, mas vão sofrendo rearranjos para se adaptar às conjunturas e também à atualidade.

“Vê-se que o exercício da patronagem clientelista, como um modo de regulação da transferência de recursos e forma de estruturação das desigualdades sociais numa dada sociedade, depende de vários fatores, entre os quais principalmente o *acesso privilegiado* aos centros de poder político e aos centros decisórios sobre os bens e serviços públicos” (FEDOZZI, 2001, p. 47).

Percebe-se nessa afirmação, a interpenetração entre o público, estatal e o privado. Para Fedozzi (2001), o Estado para se legitimar enquanto detentor do poder precisa instaurar novos formatos de legitimação.

“O Estado não atua mais como o ‘poder soberano’ de declarar a lei em última instância, e sim como *um dos atores* que, entre os demais, desempenha o papel de garantidor da esfera pública democrática para a mediação das diversas negociações entre os atores sociais. [...] o que, por sua vez, somente encontra viabilidade através da instituição e do fortalecimento de novas esferas públicas democráticas que coadunem os princípios da democracia representativa com a participação direta dos cidadãos e dos atores sociais” (FEDOZZI, 2001, p. 58-59).

Essas novas formas seriam espaços onde há presença e participação cidadã dos sujeitos de direitos, como os conselhos gestores que são legalizados e também como Fedozzi (2001) diz, o orçamento participativo. Isso seria reconhecer as esferas públicas e privadas como distintas. Mas, por causa das tradicionais formas de dominação presentes ainda nos dias atuais, o público e o privado acabam por se entrelaçar, não havendo separação.

A esfera pública deve ser pensada como originária da *res publica*, que significa a coisa pública, onde diferencia o público e o privado. Segundo Fedozzi (2001, p. 86), “da idéia da *res publica* – fundamento do Estado de Direito – surge a noção do governante como um servidor da cidadania, em cuja representação administra os interesses públicos”.

Para que esses interesses públicos prevaleçam é importante que as leis sejam cumpridas por parte do Estado e também que este faça a prestação de contas com transparência para que assim, o controle democrático possa ser exercido efetivamente. Essa prestação de contas e o cumprimento das leis é o que Fedozzi (2001), citando Guilherme O’Donnel (1991<sup>6</sup>) denomina de *accountallity*. Assim o processo de democratização poderá se materializar.

---

<sup>6</sup> O’DONNEL, Guilherme. Democracia delegativa?. In: Novos Estudos. N. 31. São Paulo: CEBRAP, outubro/1991.

## **1.2. O contexto social pré-Constituição Federal de 1988: sujeitos sociais em movimento**

Nas décadas de 1970 e 1980, diversos movimentos sociais emergiram na esfera pública em luta por direitos de cidadania, na perspectiva de se constituir um regime democrático, e que culminou com a Carta Constitucional em 1988. Eder Sader (1988, p. 27) diz que os movimentos sociais constituem-se “como indicadores da emergência de novas identidades coletivas”.

Essa emergência dos movimentos sociais deu visibilidade à cena pública e isso começou a mudar a imagem passiva do trabalhador inserido na sociedade do consumo. Essa imagem faz parte de um contexto histórico-social, onde “se cristaliza uma imagem de classe incapaz de ação autônoma” (SADER, 1988, p. 32).

O principal elemento de significação é a identidade, que advém da posição que determinado movimento assume. A construção da identidade se dá num contexto marcado por relações de poderes. Segundo Castells (1999, p. 23), “identidades organizam significados [...]. Defino significado como a identificação simbólica, por parte de um ator social, da finalidade praticada por tal ator”. Além disso, também diz que “[...] toda e qualquer identidade é construída”.

Essa identidade coletiva é forjada na história de um movimento, nas experiências vivenciadas, pois apesar dos movimentos terem um objetivo em comum, em geral pela reivindicação das suas necessidades serem satisfeitas por bens e serviços, serão diferenciadas, visto que cada movimento social possui suas especificidades.

Eder Sader (1988), também analisa a categoria sujeito, que se utiliza para designar os movimentos sociais, na perspectiva de um sujeito pressupor um projeto e

também ser autônomo. Esse autor diz que o fato de ser um sujeito coletivo, não quer dizer que possua autonomia.

A categoria de sujeito coletivo é utilizada por Eder Sader (1988, p. 55) “no sentido de uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas”. É nesse contexto que um sujeito autônomo começa a constituir-se, pois ele tem que ser capaz de refletir sobre as determinações a partir da sua própria vontade, indo além do que está posto.

É a partir do discurso que o sujeito mostra a sua ação. O discurso só se dá através da linguagem expressa pelo sujeito na sua vocalização com outros sujeitos, que apesar de participarem de um mesmo movimento social são pessoas diferentes, cada qual com suas próprias experiências de vida, se constituindo no “[...] um e o outro” (TODOROV, 1993, p. 13). O conhecimento do outro constitui-se em uma relação dialética – é um constante construir e desconstruir. O discurso só se dá através da linguagem expressa pelo sujeito na sua vocalização com outros sujeitos. Eder Sader (1988, p. 58) diz que:

“Recorrendo a linguagem, enquanto estrutura dada, para poder expressar-se, o sujeito se inscreve na tradição de toda sua cultura. Mas, nesse mesmo ato de expressar-se, operando um novo arranjo das significações instituídas, ele suscita novos significados”.

O sujeito coletivo mostra todas as suas necessidades sociais através do discurso instituído pela linguagem. E é nesse contexto que se inscreve a Constituição Federal de 1988. Esta inscreveu a participação da população através do referendo, plebiscito e iniciativa popular, denominando-se, segundo Maria Victória Benevides (1998), de democracia semi-direta.

O que Benevides (1998) denomina *democracia semi-direta*, Maria da Glória Gohn (2001) denomina de *democracia deliberativa* e Carlos Nelson Coutinho (2000) denomina de *democracia de massas*.

Benevides (1998) diz que a democracia semi-direta é formada pela combinação da democracia representativa com a democracia direta. A democracia representativa se dá sem a participação política da população, exceto com relação ao voto, onde só os

parlamentares eleitos decidem. Sabe-se que a *representação política* é insuficiente para que haja uma participação efetiva, pois os interesses da população nem sempre são aceitos. Por isso a autora estuda “a complementaridade entre formas de representação e de participação – isto é, o aperfeiçoamento da democracia pelo ingresso direto do povo no exercício da função legislativa e na produção de políticas governamentais” (BENEVIDES, 1998, p. 15).

Assim se dá a democracia semi-direta, onde se inclui o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, no âmbito dos direitos políticos, junto com o voto. Segundo Benevides (1998), a categoria *participação* é tratada por muitos autores, mas não é bem definida, pois acaba sendo definida como sendo somente reivindicação, caindo na mesmice dos movimentos sociais, o que acaba por diminuir e deturpar a concepção de participação, que está além dos movimentos sociais. Como o texto de Benevides foi elaborado logo após a Constituição Federal de 1988, em 1991, muitos autores ainda possuíam a mesma concepção de participação que possuíam os movimentos sociais, a de reivindicação.

Na atualidade, há muitos autores que definem bem a categoria de participação, tais como: Elenaldo Teixeira (2000), que fala em *participação cidadã*, onde busca-se alcançar a autonomia e a emancipação. Participação cidadã se refere aos sujeitos, que através de um

“(...) processo de reivindicação, expressão e luta, constróem suas identidades e autonomia com uma nova maneira de encarar o Estado e de agir coletivamente para expressar suas aspirações e necessidades. Passam a constituir-se, então, novos atores sociais e políticos, que não só lutam por políticas públicas que atendam às carências, mas que também buscam serem reconhecidos como sujeito, na construção e efetivação de direitos e de uma cultura política de respeito às liberdades, à eqüidade social, à transparência das ações do Estado” (TEIXEIRA, 2000, p. 33).

Também temos Maria da Glória Gohn (1988), que fala em participação real e participação formal. Segundo a autora, o conceito de participação possui inúmeras considerações. A participação pode ser efetiva, a que a autora denomina de “participação real”, ou pode ser uma “participação formal”. A participação real visa romper com a ordem que rege a sociedade, mas não de uma hora para outra, pois leva

tempo. Isso acontece porque há no interior da sociedade muitas contradições e para superar isso torna-se necessário uma movimentação do coletivo no sentido de haver uma mobilização para lutar pela transformação social. Na participação formal, não há uma transformação efetiva, mas uma modificação do que está posto. “No fundo ele reafirma a ordem e o *status quo* vigentes. Busca-se mudar os efeitos sem se mexer nas causas” (GOHN, 1988, p. 27). Esta última tem caráter meramente consultivo, se restringindo à dependência e não a uma participação efetiva.

A democracia ligada à soberania popular tem como fundamentais alguns princípios, mas o principal é a democracia como sendo um processo e uma criação de espaços públicos, que se constituam em uma esfera pública e democrática. Benevides (1998) enfatiza a questão da soberania popular vinculada à representação política democrática. E coloca uma questão para reflexão: “até que ponto será possível, em nosso país, com uma sociedade tão marcada pelos desequilíbrios e desigualdades, implantar e fazer funcionar as formas mais avançadas da democracia participativa?” (BENEVIDES: 1998, p. 20). Essa questão deverá ser respondida mais adiante, ao longo do texto.

Benevides (1998) coloca que falta no Brasil um debate mais efetivo acerca da implementação de uma democracia semi-direta, isto porque, há uma falta de conhecimento acerca das experiências nos países ocidentais. Segundo a autora, estas outras experiências foram bem sucedidas. A democracia direta não deve existir sozinha, mas em conjunto com outras formas de democracia. A democracia direta expressa-se através da participação popular em canais como conselhos, cooperativas, dentre outros. Como já foi falado anteriormente a democracia semi-direta engloba a democracia direta e a democracia representativa.

A democracia representativa elege representantes políticos para governar o país, os estados e os municípios. Segundo Orlando Alves dos Santos Junior (2001, p. 18), “para disputar as eleições e ocupar as principais posições de governo, são necessários a filiação a um partido político e o domicílio eleitoral em determinado espaço territorial, onde o partido deve estar organizado”.

Os partidos políticos geralmente não tem boa aceitação a formas como o plebiscito e o referendo, pois temem uma mudança de atitude da população e com isso

tem medo de perder a sua liderança. Na democracia semi-direta, não é só o partido majoritário que define políticas, mas um partido que possui minoria parlamentar pode tentar efetivar sua política através do referendo e do plebiscito.

O referendo pode ocorrer para referendar ou negar atos normativos já editados e o plebiscito está no nível de temáticas que dizem respeito a coisas futuras. O referendo pode ser consultivo ou vinculante. Todo referendo tem que ser para tomada de decisão e não meramente consultivo. Dependendo do país, se excluem ou incorporam determinados assuntos a serem votados por referendo. Não se trata apenas de votar em determinado assunto por meio do plebiscito ou referendo, torna-se importante conhecer as questões que envolvem o tema, por que entrou em votação popular, qual a relevância, dentre outros aspectos.

O processo eleitoral por si só não garante a participação efetiva da população, sendo necessária, além das eleições, a consulta popular dos programas, o que garante a efetivação de uma democracia semi-direta. Por isso, torna-se importante o referendo, que é uma complementação da democracia representativa. Existe a crença de que a população não entende de política e, por isso, não é capaz de decidir em quem votar. Os representantes políticos da democracia representativa constroem para si próprios e para a própria população essa ideologia como tipo de forma democrática.

Para superar essa visão de que o povo não sabe votar é importante que haja acesso, por parte da população, à informação. Importantes instrumentos de que se dispõem a nível local são os conselhos. A esse respeito, Santos Junior (2001, p. 18) diz que:

“Após a promulgação da Constituição de 1988, leis federais específicas de regulamentação das políticas sociais estabeleceram formas de participação da sociedade por meio de órgãos denominados conselhos, com caráter deliberativo e com a participação de representantes do governo e das organizações da sociedade civil”.

As lutas por um Estado democrático na década de 1980 trouxeram conseqüências para a década de 1990, mas no sentido contrário ao processo de democratização. Esteve e ainda está hegemônico no Brasil, o ideário neoliberal, que aniquilou muitas das conquistas da década de 1980.

### **1.3. Breve análise da conjuntura na década de 1990 e seus rebatimentos na esfera pública**

A partir da Constituição Federal de 1988, “[...] temas como descentralização e reordenamento institucional seriam recorrentes, no sentido da revalorização da participação popular e do poder local” (RAICHELIS, 2000, p. 77).

Na década de 1990 houve um crescimento das organizações não governamentais (ONG’s). Esse movimento está relacionado com a desresponsabilização do Estado, que transfere algumas responsabilidades para empresas privadas e para a sociedade civil organizada. Segundo Raichelis (2000, p. 80),

“as repercussões são profundas no campo das políticas públicas, especialmente das políticas sociais. Com a redução dos investimentos públicos nas áreas sociais, presencia-se o deslocamento das responsabilidades do Estado no âmbito das políticas sociais e o reforço de políticas compensatórias voltadas para os segmentos mais empobrecidos e vulneráveis da sociedade, no sentido de amenizar o impacto negativo das políticas de ajuste econômico nessas camadas”.

Isso traz rebatimentos na relação público – privado – estatal. O Estado enquanto um órgão estatal e também público, as ONG’s enquanto organizações privadas, porém públicas, já recebem subvenções públicas e também privadas. A esfera pública na conjuntura da década de 1990 é um espaço no qual há disputa de projetos societários que estão em luta.

A esse respeito, Carlos Nelson Coutinho (2000) diz que há nas sociedades “ocidentais”, dois modelos básicos de poder e que representam interesses diversos:

*liberal-corporativo* e *democracia de massas*. O primeiro modelo é forte nos Estados Unidos e o segundo, foi forte na Europa (hoje está avançando na Europa o projeto liberal-corporativo). No Brasil, há a disputa entre esses dois projetos, mas que

“[...] nem sempre aparecem explicitados de modo claro e sistemático no plano do discurso; constituem, contudo, o eixo da ação prática dos dois blocos sociais e políticos que vêm buscando se estruturar e conquistar hegemonia na arena política brasileira. Cabe ressaltar ainda que não se trata apenas de projetos econômicos, mas [...] de projetos globais hegemônicos, que envolvem a esfera política, social e mesmo cultural” (COUTINHO, 2000, p. 96).

No modelo *liberal-corporativo* a “[...] expressão ideológica é o neoliberalismo” (COUTINHO, 2000, p. 97). Esse projeto vai contra a consolidação de uma esfera pública democrática, pois possui interesses puramente privados na perspectiva de ampliação do capital e, na busca de maior concentração de renda e riquezas nas mãos de uma parcela mínima da população. Esse primeiro projeto busca com as políticas compensatórias, amenizar as conseqüências das desigualdades sociais que cada vez mais são acirradas. Este projeto societário incentiva que na sociedade civil os sujeitos se auto-organizem, mas contrariamente à *democracia de massas*,

“do ponto de vista ideológico, essa postura se manifesta, dentre outras coisas, na tentativa teórico – prática de ‘despolitizar’ a sociedade civil, transformando-a num suposto ‘terceiro setor’, o qual, situado para além do Estado e do mercado, seria regido por uma lógica pretensamente ‘solidarista’ e ‘filantrópica’; de resto, uma vez constituído tal setor, o Estado deveria transferir para o mesmo suas responsabilidades na gestão e implementação dos direitos e das políticas sociais” (COUTINHO, 2000, p. 98).

Não há estímulo da participação da sociedade civil nos espaços políticos.

Já o modelo da *democracia de massas* se opõe ao projeto anterior e surge na sociedade civil, a partir dos diversos sujeitos políticos coletivos. Esse projeto se efetiva pela expansão de diversos movimentos sociais “[...] reforçando a participação política organizada do conjunto da cidadania [...]” (COUTINHO, 2000, p. 100). Além disso, também estimula que os sindicatos sejam combativos e politizados. A *democracia de massas*,

“[...] reconhece o pluralismo de interesses, mas busca ao mesmo tempo construir uma vontade coletiva majoritária, capaz de articular múltiplos interesses por meio da gestação de um espaço público em que se combinem hegemonia e pluralismo. Com isso, torna-se possível, sem ignorar os interesses privados, fazer predominar, nas decisões políticas globais (particularmente as econômicas), o efetivo interesse público, de elevar a política do nível ‘econômico-corporativo’ ao nível ‘ético-político’” (COUTINHO, 2000, p. 100).

Este projeto societário que efetiva uma esfera pública democrática traz resquícios das lutas democratizadoras presentes na década de 1980, onde busca-se uma efetivação da cidadania e uma participação cidadã através de mecanismos de controle democrático sobre o Estado. Mecanismos estes, que constam na Constituição Federal de 1988 e também nas legislações ordinárias, como por exemplo, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei n ° 8742 de 1993).

Esses mecanismos são os conselhos e as conferências. O controle democrático exercido por esses mecanismos é fundamental para a efetivação de uma esfera pública democrática e,

“[...] supõe a criação de uma nova cultura política democrática que institua a *alteridade*, ou seja, o outro dotado de representação e *protagonismo* [...]. O *alter*, neste caso, são as classes dominadas, permanentemente excluídas dos processos decisórios e impedidas, por variados mecanismos, de exercer a representação direta de seus interesses no (inexistente) espaço público brasileiro” (SPOSATI e LOBO, 1992<sup>7</sup> apud RAICHELIS, 2000, p. 85).

O que está presente nesses dois projetos societários é a luta de classes. A despolitização faz com que o projeto *liberal-corporativo*, que se expressa através do modelo neoliberal, continue hegemônico. Com a despolitização há uma passividade presente que desmobiliza os movimentos sociais emergentes nos anos 1970/80, os sindicatos e outras formas de organização da sociedade civil. Mas em contrapartida há algumas organizações que estão se fortalecendo, o que faz com que haja possibilidade para que o projeto da *democracia de massas* seja contra-hegemônico. Coutinho (2000)

<sup>7</sup> SPOSATI, Aldaíza e LOBO, Elza. “Controle Social e políticas de saúde”. In: Cadernos de Saúde Pública. n. 8. Rio de Janeiro, out./dez. de 1992.

cita o caso da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Movimento dos Sem Terra (MST), que lutam em oposição ao neoliberalismo.

Com o desemprego estrutural, os sindicatos vem enfraquecendo e, acabam por lutar setorialmente, o que para Coutinho (2000) é problemático, pois pode corporativizar esses movimentos e reforçar o modelo neoliberal.

Com o neoliberalismo a todo vapor na década de 1990, ocorreu a denominada “Reforma do Estado”, onde segundo Elaine Behring (2000), havia um discurso corrente de que estaríamos vivendo uma reforma na perspectiva do Estado Social Liberal. Essa categoria foi apropriada dentro de uma construção teórica e política que não é uma reforma no seu sentido puro, já que reforma tem um sentido de equidade. Para a autora, o que vivemos, foi na realidade, uma Contra-Reforma, pois não houve o sentido da equidade.

A Contra-Reforma impactou na Seguridade Social, com a flexibilização das relações de trabalho, diminuição dos encargos sociais, as privatizações, dentre outras conseqüências. Com isso, houve um esvaziamento dos espaços coletivos, pois prevalece a cultura do cidadão consumidor (Milton Santos, 1987). Houve um desmonte geral no Estado Brasileiro, pois a contra-reforma deixou uma herança muito pesada para estes anos que estamos vivendo.

Esse contexto é marcado por políticas de cunho neoliberal, onde há uma alta concentração de renda e um acirramento das desigualdades sociais, já que há um aumento real do desemprego no governo Fernando Henrique Cardoso, pois

“a abertura da economia, tendo como resultado a forte ampliação das importações, assim como a prática dos juros altos, levando à quebra de inúmeras empresas pequenas e médias, foram, os responsáveis pela queda do emprego formal e inclusive a exportação de empregos para os países produtores dos importados. Além disso, os sucessivos ajustes fiscais vêm reduzindo o emprego no setor público” (LESBAUPIN, 2000, p. 15).

Apesar dos investimentos na economia, os postos de trabalho não aumentaram, mas diminuíram, causando desemprego e excluindo cada vez mais pessoas do mercado de trabalho formal.

O novo modelo de regulamentação do capital, denominado de acumulação flexível (HARVEY, 1993) vai desflexibilizar não só o processo de trabalho, mas o próprio trabalhador. Um dos aspectos mais relevantes é a desregulamentação do trabalho formal, sucateando os direitos trabalhistas acumulados ao longo dos anos. Essa desregulamentação se dá através de novos impactos no mundo do trabalho. O trabalhador é “livre” para negociar com o “patrão”, seu empregador. O Estado não mais se responsabiliza pela regulamentação dos direitos trabalhistas e, conseqüentemente, seus direitos não estão mais assegurados.

O desemprego aumenta cada vez mais. Este não é conjuntural, mas estrutural, fazendo parte de uma base econômica, que é regida pela lógica do capital. Segundo Suely Gomes Costa (1993, p. 52),

“há o risco, pois, de que a euforia neoliberal, embriagada de expectativas modernizantes, desconsidere as condições históricas de formação do mercado de trabalho brasileiro e dê continuidade, debaixo da fantasia liberalizante, às formas de exclusão tradicionais de amplos segmentos sociais. A propagação de idéias de mercado auto-regulado tem contornos bastante visíveis nas iniciativas desmoralizantes das instituições públicas brasileiras”.

Vemos então, que a globalização da economia, a internacionalização são excludentes e não integradoras. O projeto de globalização traz implícito um projeto da classe dominante, com as suas ideologias.

Com os processos de mundialização há um redimensionamento do espaço, que faz com que a política opere em níveis locais. Há também um redimensionamento do tempo, onde o futuro se perde, pois o passado não pode ser usado como parâmetro. Através das experiências vividas, o presente deixa de ser presente e se transforma em futuro com muita rapidez. Isso acaba por recair sobre a política, onde não se pode mais planejar, caindo no imediatismo. Se vivemos em um mundo de individualidade e individualização e o que prevalece é o imediato, para que se preocupar com o futuro? O tempo é o tempo do agora. Não há perspectiva de futuro e com isso, identidades coletivas e individuais também deixam de ter projetos com perspectivas de futuro. O “redimensionamento do tempo” também afeta a tomada de consciência dos sujeitos no que concerne à cidadania. Tudo passa a ser ordenado pelo mercado, já que a política

neoliberal reorganizou socialmente os espaços, ficando o mercado como sendo o responsável pelos arranjos sociais (LECHNER, 2000).

Manuel Castells (1999, p. 21) fala das tecnologias informacionais e diz que “uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação está remodelando a base material da sociedade em ritmo acelerado”. Concomitante a isso, estão ocorrendo profundas modificações no modo de produção capitalista. Dentre essas modificações, se enquadram: a flexibilização dos contratos de trabalho, a descentralização da produção, o enfraquecimento dos movimentos sindicais, uma individualização, terceirizações, aumento do trabalho informal, dentre outros. “As mudanças sociais são tão drásticas quanto os processos de transformação tecnológica e econômica” (CASTELLS, 1999, p. 22). Não só os sindicatos, mas também “os movimentos sociais tendem a ser fragmentados, locais, com objetivo único e efêmeros, encolhidos em seus mundos interiores ou brilhando por apenas um instante em um símbolo da mídia” (CASTELLS, 1999, p. 23).

A análise de Castells (1999) parte do que ele denomina de “revolução da tecnologia da informação” que é a base para se começar uma análise mais profunda, no que concerne à economia/sociedade/cultura. Essa revolução tecnológica informacional surgiu como um paradigma novo a partir da década de 1970. A nível mundial, esse processo começou com a falência do Estado de Bem-Estar Social, que ocorreu nos anos de 1970. Na década de 1990, ainda podemos observar esse processo, com o Estado mínimo, onde o mesmo se isenta cada vez mais do social, em detrimento do econômico. Sabe-se que a base de todo o processo de reestruturação do capitalismo é a questão do desenvolvimento da informação. Esse processo se deu de forma diferenciada nos diversos países, cada qual tendo suas especificidades.

O texto de Castells (1999) é relevante no sentido de nos dar uma visão sob uma nova ótica, nas mudanças que vêm ocorrendo nas diversas sociedades, mas não fala tanto das conseqüências que toda essa revolução tecnológica informacional acarreta, principalmente em sociedades como a do Brasil, no que concerne à questão da miséria, que aumenta cada vez mais. Mas mostra vários exemplos interessantes que servem para pensar a América Latina hoje, no que concerne, por exemplo, à questão da empregabilidade.

Coutinho (2000, p. 122) diz que em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu o governo federal, disse que ia desconstruir o “Estado varguista”, mas ao invés de eliminar os pontos negativos deste, o governo FHC tratou de,

“[...] por um lado, em reiterar a ação econômica estatal voltada para a defesa dos interesses da acumulação capitalista privada; e, por outro, em tentar remover (sempre em função dos interesses dessa acumulação) significativos direitos sociais, garantidos sobretudo – para além dos marcos do ‘Estado varguista’ – pelas lutas populares cristalizadas na Constituição de 1988”.

Com a flexibilização das relações de trabalho, o subemprego, o aumento do trabalho informal, o desmantelamento dos direitos sociais, privatizações das empresas estatais, a isenção fiscal que favorecem as empresas multinacionais, faz com que recaiam as perversas conseqüências sobre as classes subalternas que cada vez ficam mais pauperizadas. Segundo Coutinho (2000, p. 123),

“desse modo, o sentido último da ‘reforma’ proposta [...] não aponta para a transformação do Estado num espaço público democraticamente controlado, na instância decisiva da universalização dos direitos de cidadania, mas visa submetê-lo ainda mais profundamente à lógica do mercado. Trata-se, na verdade, de uma ‘contra-reforma’, que tem dois objetivos prioritários: por um lado, em nome da ‘modernização’, anular as poucas conquistas do povo brasileiro no terreno dos direitos sociais; e, por outro, em nome da ‘privatização’, desmontar os instrumentos de que ainda dispúnhamos para poder nos afirmar como nação soberana em face da nova fase do imperialismo, a da ‘mundialização do capital’”.

O governo FHC quis mostrar que estava reformando o Estado, mas na verdade, fez com que tudo continuasse igual, mas sob outros formatos. Isso tudo com a desculpa de estabilização da moeda do Real, e também para que houvesse investimentos estrangeiros e a inserção do Brasil na globalização. Em resumo, a sociedade brasileira foi totalmente guiada por interesses mercantis. “O destino da democracia no Brasil está hipotecado: ele depende da nossa capacidade de impedir que o neoliberalismo conduza [...] ao definitivo desmonte da Nação brasileira” (COUTINHO, 2000, p. 124).

O Estado se isenta cada vez mais de suas responsabilidades com as políticas públicas, com a população, se preocupando primordialmente com as políticas de

governo. A questão social se apresenta de diversas formas, em suas múltiplas expressões, tendo como centralidade a questão do trabalho. Esta unidade pelo trabalho que cria classes sociais permite que as pessoas se identifiquem, partilhando de valores comuns. Robert Castel coloca a questão do trabalho como sendo a categoria central como suporte identitário na vida dos sujeitos. Mas é a partir desse status de ser um trabalhador “(...) em detrimento dos outros suportes de identidade, como o pertencimento familiar ou a inscrição em uma comunidade concreta, que essa centralidade é brutalmente recolocada em questão” (CASTEL, 1998, p. 496).

Segundo Castel (1998, p. 496), “(...) o não-trabalho é mais que o desemprego (...)”, pois não há mais um exército industrial de reserva, mas sim um número cada vez maior de pessoas consideradas “descartáveis” tanto para o trabalho quanto para o consumo.

Com a exclusão social, ocorrem situações de vulnerabilidades, onde os sujeitos perdem as suas referências, tanto trabalhistas, como dito anteriormente, quanto sócio-familiares. O Estado repassa para o privado a regulação da proteção social.

A assistência social enquanto parte da seguridade social, se constitui como política pública e possui um papel fundamental nesse contexto, pois vai de encontro a esse processo de exclusão através da implementação de políticas sociais. Mas como implementar políticas sociais que façam com que os sujeitos em situação de vulnerabilidade social participem da esfera pública, se constituindo em sujeito político coletivo? Como dar voz a esses sujeitos, num país onde sempre predominou uma cultura política clientelista e coronelista? É claro, que esse tipo de prática ainda é muito presente na realidade atual, mas os conselhos foram criados para dismantelar esse tipo de prática fisiologista.

Mas será que isso realmente ocorre, mesmo com o surgimento desses novos instrumentos democráticos?

Essas práticas de cunho clientelista ainda estão muito presentes no poder público. Quase sempre lemos nos jornais notícias de políticos envolvidos em escândalos de distribuição de cestas básicas em troca de votos. A assistência é invertida, sendo tratada como mero assistencialismo e, fazendo com que os sujeitos

não possuem uma consciência crítica para se emancipar e ter autonomia para cobrar do Estado seus direitos.

Além disso, as políticas sociais são tratadas de forma fragmentada e com isso, há também uma fragmentação da questão social: saúde, assistência social, criança e adolescente, drogas, idoso, portadores de deficiência, mulheres, dentre outros. Segundo Amélia Cohn (2000, s/p):

“[...] a questão social passa a ser enfrentada através de um somatório de políticas e programas sociais setorializados, sem a presença de um projeto para a sociedade que as articule e imprima um sentido político ao seu conjunto. Com isso, a questão social no Brasil deixa de ser uma questão de inclusão social via trabalho, forma clássica de regulação social no capitalismo moderno antes da terceira revolução tecnológica e passa a ser uma questão de inclusão social via consumo [...]”.

Por isso, são criados diversos programas de transferência de renda, totalmente desarticulados entre si, tais como o Bolsa Escola (atual Bolsa-Família), dentre outros.

Nesse contexto, os múltiplos conselhos também se constituem de forma fragmentada. É inegável que os conselhos se constituem em instrumentos democráticos de suma importância, mas também há que se fortalecer os diversos setores, para que não entrem na ótica da fragmentação. Nesse sentido, é importante ter uma perspectiva da totalidade, que dê conta de articular as diversas áreas das políticas públicas. O controle democrático é fundamental para a efetivação de uma esfera pública e democrática. E, para viabilizar um processo de democratização efetivo, alguns instrumentos são fundamentais, como por exemplo, os conselhos, fóruns e conferências.

#### 1.4. Conselhos, conferências e fóruns: instrumentos de controle democrático?

O controle democrático situa-se no âmbito das relações entre Estado e sociedade. Prefere-se utilizar a categoria *controle democrático* ao invés de *controle social*, pois esta última possui várias concepções. Antes da Constituição Federal de 1988, era abordada no sentido de um controle exercido pelo Estado sobre a sociedade e, somente com o período da redemocratização é que essa categoria passou a significar o controle da sociedade sobre o Estado, no que concerne a tomada de decisões. Nesse sentido, Maria Valéria Correia (2004) diz que há várias abordagens acerca do conceito de controle social, tais como: Thomas Hobbes (1979)<sup>8</sup>, John Locke (1978)<sup>9</sup>, Jean-Jacques Rousseau (1978)<sup>10</sup>, Karl Marx (1982)<sup>11</sup>, Antonio Gramsci (2000)<sup>12</sup> e a concepção liberal.

Os três primeiros pensadores são jusnaturalistas e, defendem “[...] um Estado de direito, ou seja, um Estado cujo poder deve ser exercido dentro das normas jurídicas preestabelecidas” (CORREIA, 2004, p. 158). Concebem o Estado como natural e este como sinônimo de sociedade civil, mas há diferenças nas abordagens. Segundo Correia (2004, p. 152), “o ponto em comum entre Hobbes, Locke e Rousseau é o conceito de sociedade civil como sinônimo de sociedade política contraposta ao Estado

<sup>8</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã*. 2. ed. Coleção Os Pensadores. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

<sup>9</sup> LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. 2. ed. Col. Os Pensadores. Trad. Anuar Aiex e E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

<sup>10</sup> ROSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdades entre os homens*. 2. ed. Col. Os Pensadores. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

<sup>11</sup> MARX, Karl. “Prefácio à contribuição à crítica da economia política”. In: MARX, K. & ENGELS, F. *Obras escolhidas*. v. 1. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

<sup>12</sup> GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política*. v. 3. Ed. E trad. Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

de natureza, em que o Estado é a instância que preserva a organização da sociedade a partir de um contrato social”.

Em Hobbes, segundo Correia (2004), o Estado seria uma instância de controle dos direitos naturais do homem, já que estes se estivessem sem esse Estado, poderiam matar uns aos outros e viveriam em guerra constante, a partir de seus instintos naturais. Nesse sentido, o Estado, através de um contrato social, exerce a coerção de forma a garantir a propriedade. Até a sua liberdade estaria entregue ao Estado, que exerceria o controle social sobre os homens.

O Estado absolutista e soberano é defendido por Hobbes, pois a este caberia regular a liberdade dos seus súditos. Correia (2004) diz que essa proposta não se efetivou, pois impôs limites à burguesia, que naquele momento estava em ascensão na Inglaterra, por causa da passagem do sistema feudal para o sistema capitalista comercial. Segundo Correia (2004, p. 154), “a sociedade civil em Hobbes é antitética ao Estado de natureza e só torna-se possível se submetida a um Estado absolutista com poder ilimitado, em que os homens tornam-se seus súditos com total subserviência”.

Nesta relação há um contrato social que é estabelecido, onde em troca da sua liberdade tem garantida a sua segurança e também a sua propriedade. Este tipo de contrato é voluntário, e o controle social pertence ao Estado, que por ser soberano e absoluto, é o único que pode exercer esse controle sobre os seus súditos.

Já Locke, diferente de Hobbes, colocou o contrato social como forma de resistir ao Estado absolutista, o qual deveria estar submetido à lei. Locke viveu no período de 1632 a 1704, período em que o comércio estava em ascensão e, com isso a burguesia, para concentrar cada vez mais riquezas e proteger a propriedade privada, estabelece um contrato social entre os homens para poderem se preservar e usufruir dos seus direitos naturais que antes estavam no Estado de natureza.

Há a concepção de que os direitos naturais à vida, à liberdade e à posse da propriedade já nascem com o indivíduo e não devem ser usurpados pelo Estado. Segundo Correia (2004, p. 155),

“é aí que se localiza o núcleo originário do liberalismo clássico: uma teoria dos limites do poder do Estado, decorrente da pressuposição da existência de direitos naturais precedente à formação do poder político,

cabendo a este a preservação dos mesmos. É por isso que Locke é considerado o pai do liberalismo”.

Ao Estado cabe proteger a propriedade privada através das leis estabelecidas; com isso, o indivíduo é livre para acumular riquezas. O Estado deveria proteger os indivíduos proprietários e não interferir na economia. O controle social em Locke é o

“[...] controle sobre o poder político no sentido deste não interferir na economia, ou seja, para garantir a liberdade econômica. Em outras palavras, o poder político do Estado está limitado à garantia da liberdade individual à propriedade na perspectiva da liberdade econômica ilimitada” (CORREIA, 2004, p. 156 – 157).

Rosseau, diferente de Hobbes e Locke, foi um pensador iluminista que criticou o liberalismo. Para ele, o Estado natural era onde havia igualdade e com o advento da sociedade civil, a partir do direito à propriedade privada, é que gera desigualdade.

Através do contrato social, a igualdade estaria assegurada, pois haveria uma representação da vontade geral. “A finalidade do Estado é o bem comum, seu alicerce é a vontade geral e o exercício dessa é a soberania, que é a base da democracia de Rosseau” (CORREIA, 2004, p. 158). A soberania popular é garantida pelo controle social exercido sobre o Estado.

Com relação à Marx e Gramsci, há diferenças de abordagem no que se refere à sociedade civil, pois para Marx a sociedade civil é atravessada pelas relações econômicas e é esta que cria o Estado para que ele possa garantir a hegemonia da classe dominante. Segundo Correia (2004, p. 161 – 162),

“na perspectiva marxiana, o Estado é concebido como uma esfera que deriva da sociedade civil necessária para administrar os conflitos estruturais à reprodução das relações de produção, por isso não se pode separar a base econômica, ou seja, a sociedade civil da esfera política e do Estado, pois este último será sempre solicitado no processo de regeneração da estrutura social”.

Nesse sentido, o Estado a serviço do capitalismo, exerce o controle social sobre a população através da sua legitimação. Já “Gramsci concebe a sociedade civil, não como estrutura, base material, mas como um momento da superestrutura, lugar em que

se dá a formação do poder ideológico distinto do poder político [...]” (CORREIA, 2004, p. 162). Essa é a concepção gramsciana de Estado ampliado.

Para Gramsci há uma relação dialética entre a superestrutura e a estrutura. A primeira é composta pela sociedade civil e pela sociedade política e, a segunda é composta pela sociedade econômica. Podemos dizer que Gramsci amplia o conceito de Estado em Marx. Correia (2004), citando Giovanni Semeraro (1997), diz que em Gramsci, a sociedade civil seria “[...] extenso e complexo espaço público não – estatal [...]” (SEMERARO, 1997<sup>13</sup> apud CORREIA, 2004, p. 163).

O Estado se legitima a partir do estabelecimento de consensos na sociedade civil, pois para que a classe dominante seja hegemônica tem que atender às demandas das classes subalternas. É neste espaço que se dá a luta de classes, onde uma vai tentar ter hegemonia sobre a outra, exercendo assim, o controle social, que estará de um lado ou de outro, dependendo da correlação de forças. Segundo Correia (2004, p. 165),

“o controle social na perspectiva das classes subalternas seria no sentido dessas ocuparem, cada vez mais, espaço na sociedade civil na busca de conquistar mais poder e formar consensos em torno de um projeto de classe contra-hegemônico. [...] Vale ressaltar o aspecto contraditório em que se move o controle social na relação Estado/sociedade, pois enquanto a sociedade civil se constitui em campo de luta de classes na disputa pela imposição de projetos societários deferentes ao conjunto da sociedade, este controle poderá ser maior de uma classe ou de outra em determinados momentos, de acordo com a capacidade destas em formar consenso em torno do seu projeto e torná-lo hegemônico”.

Nesse contexto, a visão simplista do Estado como “mau” e da sociedade como “boa” é equivocada, pois para a análise de qual classe está com a hegemonia, há que se apreender o momento conjuntural e a correlação de forças. A sociedade civil em Gramsci é heterogênea, pois há a presença das classes antagônicas com seus aparelhos privados utilizados para ter hegemonia. Diferente da concepção gramsciana para a concepção liberal, o controle social “[...] é apresentado como controle da sociedade civil – que é considerada homogênea sem conflitos de classe e portadora de

interesses universais – sobre o Estado que é neutro e está acima das classes sociais” (CORREIA, 2004, p. 169 – 170).

O termo controle social pode ser empregado para o controle que o Estado exerce sobre a sociedade, como também pode ser utilizado de forma inversa.

A partir dessas discussões, quando se refere aos conselhos como instrumentos para o exercício do controle social, diz-se, numa perspectiva gramsciana, que nesses espaços públicos há a presença de diversos atores com interesses variados e que, dependendo da correlação de forças, através do estabelecimento de alianças, poderão haver tendências hegemônicas numa perspectiva democrática ou não.

Por isso há a preferência em utilizar a categoria *controle democrático* ao invés de controle social, já que tem-se a perspectiva de controle exercido pelas classes subalternas sobre a gestão estatal na direção da garantia de direitos e materialização da cidadania. O controle democrático, através da participação da sociedade civil, inscreve-se na Constituição Federal de 1988.

A década de 1980 trouxe importantes contribuições, – a partir dos movimentos sociais que lutavam pelo reconhecimento da cidadania e, que culminou com a Constituição Federal de 1988 – no que se refere à construção de uma esfera pública, onde haja a presença de interesses que até este momento não estavam presentes na agenda pública.

Essas contribuições se referem à instituição dos conselhos gestores, sejam de políticas ou de direitos, conferências (que no caso da saúde já existiam antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988), fóruns, orçamento participativo, dentre outros.

Mas esse não foi um processo unívoco, em direção à efetivação de processos democráticos. Como visto anteriormente, houve a presença de diversas forças na esfera pública com diferentes projetos societários em disputa, que ora fez avançar um processo democrático, ora retroceder.

---

<sup>13</sup> SEMERARO, Giovanni. *Da sociedade de massas à sociedade civil: a concepção de subjetividade em Gramsci*. Texto apresentado no congresso Internacional: “Antonio Gramsci: da um secolo all’altro”, organizado pela International Gramsci Society, no Instituto Italiano per gli Studi Filosofici, Nápoles, 16-18 out. 1997. Site: <http://www.Gramsci.org/>.

A partir do processo de descentralização, regulamentado pela Constituição de 1988, foram criadas condições para que os conselhos gestores pudessem ser implantados nas três esferas de governo. E, segundo Carla Carneiro (2002, p. 278),

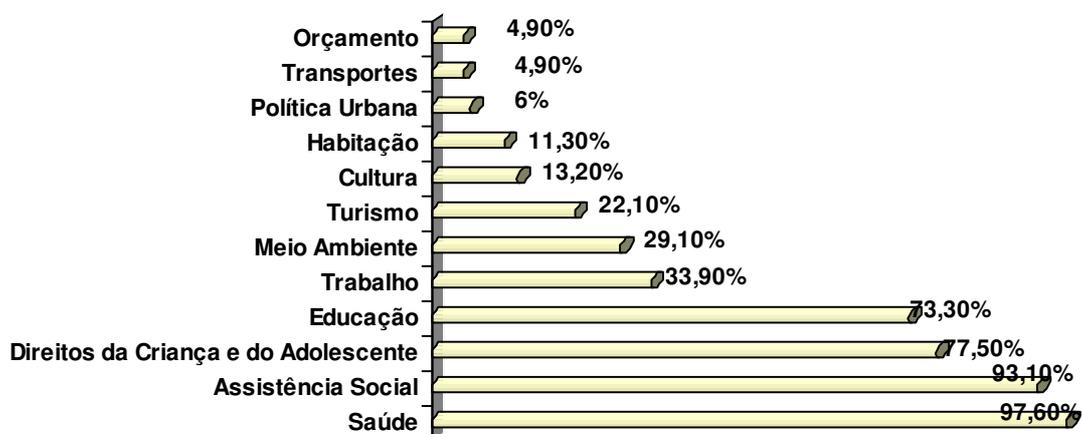
“[...] a emergência dos conselhos sinaliza uma ruptura com o arcabouço jurídico e institucional vigente até a Constituição de 1988. Suas inovações expressam pelo menos duas dimensões: uma técnico-normativa e outra relativa à ampliação da democracia. Se anteriormente o modelo concebia conselhos comunitários e populares, o modelo atual institui novas atribuições e altera seu perfil: não mais conselhos atuantes no âmbito do microterritório, mas conselhos setoriais paritários em diversas esferas de poder e com poderes deliberativos, alocativos e regulatórios”.

Sabe-se que os conselhos comunitários e populares foram extremamente importantes no período anterior à Constituição de 1988. Segundo Maria da Glória Gohn (2000), os conselhos comunitários foram criados no final da década de 1970 para poderem atuar junto à gestão municipal e, os conselhos populares também foram criados nesse mesmo período e, em parte da década de 1980. Estes últimos foram criados pela esquerda que se opunha ao regime militar e a questão central debatida era a participação popular.

Para Carneiro (2002), os conselhos de políticas, que ela denomina de conselhos setoriais se constituíram em um avanço no sentido de ter uma visão mais abrangente das políticas públicas.

Maria Inês Bravo (2002a) define dois tipos de conselhos gestores: conselhos de políticas e conselhos de direitos. Onde os primeiros se relacionam às políticas públicas e, os segundos aos direitos de criança e adolescente, direitos da mulher, dos negros, das pessoas portadoras de deficiência, dentre outros.

Segundo o *Perfil dos municípios brasileiros*, que fala das gestões municipais em 2001, publicada pelo IBGE, durante a década de 1990 houve um aumento considerável do número de conselhos em todo o Brasil, principalmente a nível dos municípios. Esse fenômeno é de fundamental importância para a criação de uma cultura política democrática e nesse contexto, a efetivação de políticas públicas que garantam direitos (IBGE, 2002). Pode-se verificar no gráfico a seguir os percentuais de conselhos no Brasil, no ano de 2001.



Esse gráfico mostra qual o percentual de municípios no Brasil que possuíam Conselhos no ano de 2001, em doze áreas. Contudo, sabe-se há outros tipos de Conselhos no Brasil, tais como: Idoso, Negro, Pessoa Portadora de Deficiência, dentre outros.

Os conselhos de políticas, em geral deliberativos, funcionam a partir de um regimento interno que é elaborado pelo próprio conselho. Por isso, há diferentes regimentos internos, onde cada conselho constrói o seu. É o regimento interno que vai organizar a dinâmica de funcionamento do conselho, definindo o tempo de cada gestão, número de conselheiros efetivos e suplentes, garantindo a paridade, períodos de intervalo entre as assembleias ordinárias e condições para que ocorram as assembleias extraordinárias, dentre outras questões.

A composição se dá através de membros indicados pelo gestor estatal e também membros eleitos da sociedade civil. Nesse sentido, pode-se afirmar que os conselhos de saúde se distinguem de outros conselhos, como por exemplo, o de assistência social, já que institui cinquenta por cento de representação de usuários, ficando a outra metade com representantes do governo, dos trabalhadores de saúde e também dos prestadores de serviços.

Já os conselhos de assistência social, colocam metade dos membros do conselho com representantes governamentais e, a outra metade se divide em usuários, entidades e organizações de assistência social e trabalhadores da área. Essa diretriz consta na Lei Orgânica da Assistência Social. Este, além de ser deliberativo, possui uma atribuição executiva, que é a concessão de certificado de filantropia para as entidades assistenciais que tiverem inscrição no conselho de assistência social. Isso faz com que haja isenção de tributos para essas entidades. Segundo Tatagiba (2002, p. 54),

“os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, 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”.

A utilização do termo setorial não é adequada, pois cria empecilhos para uma articulação entre as diversas políticas. Nesse sentido, pode-se dizer que as políticas possuem suas particularidades, já que pertencem a diferentes áreas, mas há um eixo comum que as articulam, que é o fato de serem políticas e se constituírem como públicas.

Tanto os conselhos quanto as conferências e fóruns são espaços eminentemente dialógicos, onde há a presença de diversas vozes que falam de diferentes lugares sociais. Mikhail Bakhtin (1995) estuda a linguagem e mostra como esta traz a fala do outro. Os conselhos produzem relações alteritárias, isto é, é a diferença que aproxima os sujeitos, ainda que no campo das diferentes inserções desses sujeitos. Os diversos conselheiros representam entidades, por isso, eles não falam por si mesmos, mas a fala de um conselheiro é atravessada por diferentes vozes, onde o discurso é socialmente construído.

Além disso, o diálogo é atravessado pelo contexto social, onde as relações econômicas, sociais e políticas estão presentes. Por isso, há momentos em que há consensos, mas em outros momentos há dissensos. Sendo um movimento que não é linear, mas contraditório, pois para que haja consenso muitas estratégias são elaboradas, tanto no sentido de relações clientelistas quanto no sentido de busca de uma perspectiva democrática, apesar das diferenças existentes.

A relação Estado – sociedade não é dicotômica, mas está permeada por contradições e conflitos. O Estado não pode ser visto como um ente do *mau* e a sociedade civil como *boa*, já que há a presença de diversas forças que nesses espaços. Segundo Potyara Pereira (2002, p. 26), “[...] o Estado é uma arena de conflitos de interesses”, onde dois grandes projetos societários que estão em disputa podem ser democráticos ou privatistas e, que são permeados pela luta de classes, que seria a *democracia de massas* e o *liberal-corporativo*.

A conferência é a principal parte da estrutura da tomada de decisões na gestão estatal, pois, segundo Vanda Maria Costa (2002, p. 89), se constitui em “[...] momentos de participação direta da população interessada e dos usuários, na definição da política [...]. Convocadas pelos Conselhos a cada dois anos, as Conferências discutem as diretrizes e prioridades locais que deverão informar a Política nacional”. As deliberações que são propostas nas conferências são norteadoras das políticas públicas e com isso, estabelecem as pautas de debate dos conselhos.

Os espaços dos conselhos e das conferências não são os únicos existentes para que o controle democrático se materialize. Segundo Bravo (2002), há também o Ministério Público, que é um órgão jurídico ao qual podemos recorrer quando o gestor público não está cumprindo as deliberações dos conselhos; há os órgãos de defesa do consumidor, pois além de defender os consumidores de produtos, devem defender os consumidores de serviços, como por exemplo, quando um usuário não é bem atendido num órgão público ou quando o seu funcionamento é precário. Além desses, há outros espaços, como os meios de comunicação, mesmo que o acesso seja difícil; e, os conselhos profissionais, os quais os usuários podem recorrer quando não forem bem atendidos.

Os conselhos gestores se constituem em *locus* de conflitos de interesses, onde há negociações, alianças são construídas, no sentido de que determinadas propostas se tornem deliberações. Há a presença, já dito anteriormente, de dois projetos societários: *liberal-corporativo* e *democracia de massas*. Nesse sentido, os conselhos tem que ser pensados na relação Estado – sociedade como uma relação dinâmica e não enquanto favorecendo um dos pólos. Dependendo de como está ocorrendo a correlação de forças em determinados momentos, esses espaços públicos podem tender para um ou outro projeto societário. É importante verificar quais são as articulações realizadas no conselho, se numa perspectiva democrática ou não.

Os conselhos deliberativos ocupam lugar privilegiado como instância de deliberação e controle democrático sobre as políticas públicas. Nesse sentido, pode-se dizer que o conselho é dialógico, tendo a democracia como base de ação. Os conselhos, para Maria Inês Bravo (2002, p. 44), “[...] são inovações em nível da gestão das políticas sociais que procuram estabelecer novas bases de relação Estado – sociedade”.

O repasse de recursos financeiros do governo federal para o governo estadual e municipal, foi vinculado aos conselhos gestores, isto é, só haveria repasse se existissem conselhos funcionando. Com isso, observou-se que as formas de criação dos conselhos foram as mais variadas, pois em municípios com um viés mais democrático, houve um movimento da base popular para a criação desses conselhos, mas em outros municípios, os conselhos foram criados única e exclusivamente por causa da exigência para o repasse financeiro, se tornando um instrumento jurídico-formal. Os conselhos só podem ser criados a partir de leis ordinárias.

Os conselhos têm características diferentes dos fóruns, já que estes últimos são compostos por organizações da sociedade civil, onde há reivindicações junto ao poder público, através de pressão e também mobilização. Segundo Gohn (2001, p. 85), “com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal”. Nesse sentido, os conselhos são espaços de debate, onde são, o tempo todo, permeados por diversos interesses. Segundo Serafim Fortes Paz (2001, p. 161 - 162),

“se os conselhos [...] são instituídos (legalmente constituídos), os Fóruns [...] seriam os **instituintes**, instâncias ou assembleias da sociedade para promover o debate ampliado, encaminhar propostas ou sugestões de políticas e ações públicas ou desenvolver ações. Ou seja, em tese, não devem possuir personalidade jurídica, uma vez que não é desejável estar sob controle do estado, de forma a não perderem sua autonomia e liberdade para realizar os debates e as discussões pertinentes aos segmentos ou às políticas. Isto, porém, não lhes tira a possibilidade de se organizar internamente e de registrar em cartório seus Regimentos Internos, atas e outros documentos por eles produzidos [...]”.

O papel dos conselhos gestores inscritos na Constituição de 1988 tem como objetivo principal a garantia da cidadania, mesmo que a conjuntura e os conflitos de interesses presentes criem empecilhos para uma gestão democrática, onde o caráter deliberativo e o exercício do controle democrático sejam materializados. A esse respeito, Gohn (2001, p. 89 – 90) fala da existência de

“[...] duas posições em relação ao papel central dos conselhos, a saber: a primeira circunscreve-os no plano da consulta, preocupa-se com a demarcação de sua atuação em relação ao Legislativo, defende que eles se limitem a auxiliares do poder Legislativo. A segunda postula que eles atuem como órgãos de fiscalização do Executivo, conforme uma perspectiva e modelo de gestão descentralizada; preconiza que operem dentro das decisões tomadas em sua área”.

Essa segunda forma de pensar tem um caráter democrático, onde os conflitos de interesse fazem parte do movimento para que a cidadania seja garantida.

Cabe à gestão pública a transparência na formulação, implementação e execução das políticas públicas, bem como dos recursos que são utilizados. Aos conselhos cabe o controle democrático sobre essa gestão pública, percebendo como os gestores estão conduzindo as suas ações e deliberando, de forma que, a gestão pública acate as decisões dos conselhos. Uma questão importante também, que Gohn (2001, p. 91) coloca é “[...] a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros [...]”, pois há conselheiros que se auto-representam, se valendo da posição que ocupam e do poder que têm nas mãos.

Gohn (2001, p. 95) coloca algumas questões importantes para serem refletidas com relação aos conselhos gestores: “falta uma definição mais precisa das

competências e atribuições dos conselhos gestores”. Isso porque há uma diversidade de concepções de conselhos, tais como: deliberativo, consultivo, fiscalizador.

Além disso, Gohn (2001, p. 95), também coloca outra questão que é a “[...] elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações”, para que se garanta o controle democrático; também “deve haver uma definição mais precisa do que seja participação de um representante nos conselhos gestores”, onde outros sujeitos possam ocupar esses espaços e também devolver as discussões e deliberações para quem está sendo representado e, também, debater em fóruns locais, devolvendo as discussões nas assembleias dos conselhos. Outro ponto é que “há necessidade de capacitação dos conselheiros [...]. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais [...]” (GOHN, 2001, p. 95) para que possam exercer melhor o controle democrático. Além disso, também é importante o conhecimento sobre o que são políticas públicas, sua formulação, implementação, além de outras questões. Nesse sentido, as universidades têm um papel fundamental.

A partir das discussões feitas a respeito da concepção gramsciana de sociedade civil que é atravessada por conflitos de interesses, onde as diferentes classes buscam tornar-se hegemônicas e, também quando Coutinho (2000) fala das duas perspectivas: liberal-corporativo em contraposição à democracia de massas, podemos perceber que os conselhos gestores, dependendo de como se dá a correlação de forças, podem ser utilizados como “[...] mecanismos de colaboração pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais, no sentido de democratização das relações de poder [...]” (GOHN, 2001, p. 107).

Independente de que forma os conselhos estejam sendo utilizados, se constituem em “[...] instrumentos de determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil” (GOHN, 2001, p. 107).

São espaços contraditórios e importantes para a consolidação da cidadania, se utilizados para uma perspectiva democrática, inserindo nas políticas públicas o caráter público que a elas é inerente.

Sabe-se que os conselhos não substituem os movimentos sociais, os fóruns, sindicatos, conselhos profissionais, pois são estes que compõe a sociedade civil e que

podem ter um caráter de pressão, atuando de forma a legitimar os conselhos junto à gestão pública. E, até mesmo, fiscalizando as ações do próprio conselho para que, assim, possa efetivar-se uma cultura política democrática.

## **CAPÍTULO 2:**

### **CONTROLE DEMOCRÁTICO E INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONSTITUENTES DE UMA ESFERA PÚBLICA DEMOCRÁTICA?**

Sabe-se que nos espaços públicos na sociedade brasileira, o que tem prevalecido de forma histórico-estrutural é a cultura do mando, do favor. Isso porque o espaço público torna-se diluído, sendo apropriado como espaço privado. É sob essa ótica que a assistência social tem sido historicamente tratada, enquanto filantropia, caridade, de forma assistencialista.

Por isso, torna-se importante em um primeiro momento falar da assistência social enquanto política pública de seguridade social, que está inscrita na Constituição Federal de 1988.

Cabe lembrar que a assistência social enquanto parte da seguridade social, que forma o tripé: saúde, previdência e assistência, constitui-se enquanto política pública, na medida em que – a partir dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 e conseqüente regulamentação pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 (Lei 8742/1993) – a assistência social rompe com a sua concepção tradicional.

Antes de 1988, a assistência social era ligada a práticas filantrópicas, clientelistas, assistencialistas, com ações fragmentadas e discriminatórias, sem reconhecimento da cidadania. Desde a década de 1930, o Estado possuía um papel subsidiário, onde havia o repasse de recursos para entidades privadas, como forma de fomento e incentivo.

Na segunda parte, trataremos acerca do processo de descentralização. Sabemos que desde meados da década de 1990 a política de assistência social vem sendo reconfigurada com o processo de descentralização iniciado efetivamente a partir da LOAS.

Marta Arretche (2000) diz que com a Constituição Federal de 1988, os estados e municípios passaram a ter autonomia em relação ao nível federal, sendo as relações constituídas em um Estado Federativo. A descentralização implica em gestão local autônoma, seja no nível estadual ou municipal e, Arretche (2000) diz que isso provoca grandes mudanças nas relações intergovernamentais.

Num terceiro momento será realizada uma discussão acerca do processo de financiamento na política de assistência social e conseqüentemente na seguridade social, mostrando como o Brasil vem criando uma dívida social cada vez maior.

Além disso, este capítulo, em um quarto momento, realizará uma discussão acerca dos conselhos de assistência social, como forma de exercício do controle democrático na política de assistência social.

Na última parte, será abordada a questão da intersectorialidade, que se constitui em uma mudança de paradigma, mudando a forma de pensar, tanto dos gestores, quanto dos técnicos e dos conselheiros. Por isso, será realizada uma breve análise acerca da intersectorialidade, como forma de superação das formas tradicionais de dominação.

Sabe-se que a gestão descentralizada, o financiamento, controle democrático e a intersectorialidade estão inter-relacionados na política de assistência social.

## 2.1. A política de Assistência Social enquanto parte constitutiva da Seguridade Social

A seguridade social está inscrita na Constituição Federal de 1988 (artigo 194), que diz:

“DA SEGURIDADE SOCIAL - Seção I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - eqüidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

~~VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.~~

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)”.

A seguridade social subdivide-se em previdência, saúde e assistência, que compõem o denominado tripé. Apesar de a seguridade social possuir uma perspectiva integradora, cada uma dessas áreas seguiu caminhos diferenciados, com suas próprias legislações.

Além disso, possuem perspectivas diferenciadas, na medida em que a saúde universaliza através do Sistema Único de Saúde, a assistência social também universaliza, mas para os que dela necessitarem e, na previdência social tem que haver a contrapartida, isto é, só recebe quem paga, seja a aposentadoria ou outros benefícios. Segundo Maria Lúcia Wernneck Vianna (2002, p. 173),

“seguridade social é um termo cujo uso se tornou corrente a partir dos anos 40, no mundo desenvolvido e particularmente na Europa, para exprimir a idéia de superação do conceito de seguro social no que diz respeito à garantia de segurança das pessoas em situações adversas”.

A Seguridade Social no Brasil congrega três áreas das políticas públicas: saúde, previdência e assistência social. Estas três áreas deveriam estar integradas com base na seguridade social, mas acabaram sendo regulamentadas por diferentes leis ordinárias “[...] e institucionalizadas em ministérios diferentes, bem como tiveram suas receitas estipuladas separadamente” (VIANNA, 2002, p. 174).

Com o governo Collor que assumiu em 1990, logo após a promulgação da Constituição de 1988, inseriu-se a previdência no Ministério do Trabalho com o nome de Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em substituição ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Nesse sentido, desintegrou-se ainda mais a Seguridade Social.

Vianna (2002, p. 276) discute alguns mitos do projeto neoliberal que afetaram sistematicamente a seguridade social. O primeiro é o *mito tecnicista*, que se refere a uma *despolitização* acerca do debate da política social, tendo como argumento o fato de que a seguridade social deve ser quantificada utilizando “termos como eficiência, custo, capitalização [...]”, ao invés de tratar a seguridade social enquanto política pública e trabalhar com abordagens como “[...] integração social [...], bem-estar”. Além disso, ocorreu uma burocratização da seguridade social como forma de criar empecilhos para o controle democrático.

A questão técnica trabalha separadamente com cada uma das três áreas (saúde, previdência e assistência social). Isso acaba por esvaziar a discussão sobre seguridade social e sua perspectiva de integração. Com isso, a previdência torna-se “sinônimo” de seguridade social, pois há confusão do termo seguridade com seguro onde a pessoa

paga para ser segurado quando necessitar. Vianna (2002, p. 177) diz que “a questão previdenciária assume posição destacada não só porque o volume de recursos que movimenta é enorme ou porque mexe com poderosos interesses”, mas porque a população que se constitui em aposentados e pensionistas, possui uma representatividade no Brasil, tendo portanto um peso importante, já que são

“cerca de 18 milhões de pessoas, todas com nome e endereço, recebem (ainda que mal) seu sustento sob a forma de aposentadorias e pensões do INSS, desde 1985 estão organizadas nacionalmente na Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP), têm federações em dezessete estados, fazem pressão, votam” (VIANNA, 2002, p. 177).

Já a saúde não tem essa representatividade porque os usuários dos seus serviços são anônimos e estão espalhados pelo país sem constituir grupos de pressão. Podem ter poder de vocalização das demandas nos municípios e estados, por causa do processo de descentralização, mas muitas vezes o governo federal se exime deixando a responsabilidade para os outros níveis de governo.

Na área da assistência social, o caráter de política pública de seguridade social teve retrocessos, pois o modelo neoliberal tratou a assistência social como assistencialismo, apesar da Lei Orgânica da Assistência Social colocar a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Um exemplo desse retrocesso na política de assistência social foi o programa Comunidade Solidária.

O segundo mito apontado por Vianna (2002, p. 182), é o *mito naturalista*, que “[...] trata-se de atribuir à seguridade a condição de doente terminal, cujo ciclo de vida estaria se encerrando, talvez mais brevemente que o esperado – de todo modo *teria* que se encerrar um dia – , em função de *inevitáveis* transformações econômicas”. Essa é uma complementação da visão tecnicista, que quer tirar da seguridade social o seu caráter de política pública.

Um terceiro mito discutido por Vianna (2002, p. 186) é o *mito maniqueísta*, que coloca dois tipos de sistema como um deles sendo melhor que o outro, “[...] e a superioridade de um sobre o outro se evidencia, *naturalmente*, através de fórmulas técnicas de eficiência e eficácia”. Essa visão possui um caráter ideológico para que a seguridade social sofra um desmonte. A discussão de que a previdência privada é

superior à previdência pública, ganhou força na década de 1990 com argumentação técnica.

A seguridade social foi destruída e com ela a concepção de universalidade democrática e distributiva (VIANNA, 2002). A lógica da universalidade que prevalece como um dos eixos centrais do sistema de proteção social brasileiro, presente na Constituição de 1988, tem sofrido retrações, no que concerne à conjuntura da última década, tais como privatização do aparelho público estatal, isenções fiscais e tributárias para grandes empresas privadas, flexibilização nas relações de trabalho, subemprego, busca desenfreada por uma acumulação cada vez maior de capital, visão individualista e o consumismo como única forma de satisfação das necessidades. Segundo Elaine Behring (2002, p. 276 – 277),

“a tendência geral é a redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal, transformando-se as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da seguridade social nos países – em ações pontuais e compensatórias daqueles efeitos mais perversos da crise [...]”.

É como se amenizasse um pouco as graves conseqüências da política econômica presente na década de 1990, para que do “muito grave” passe para o “grave”, compensando a população pelas mazelas que o neoliberalismo produz.

Por causa do ajuste fiscal o sistema de seguridade social foi deixado de lado, aumentando ainda mais a distância entre o direito garantido em lei e a consolidação desse direito. Behring (2002), citando Vianna (1998), mostra

“[...] como evolui o sistema de proteção social brasileiro, desde a era Vargas e, dentro disso, como foi preparado o terreno para o que chama de *americanização* da proteção social brasileira, apesar do conceito constitucional de seguridade social de 1988 ser de inspiração beveridgeana (inglês) e a trajetória histórica – em especial no que se refere aos direitos previdenciários – ser de inspiração bismarckiana (alemã). Para a autora, a ditadura militar, ao implementar um processo de modernização conservadora, gerou novas demandas para a seguridade social, que foram respondidas pela adoção de convênios, a exemplo da saúde, e pela terceirização, ou seja, pelo incremento de

uma racionalidade privatizante, em detrimento do investimento nas políticas públicas (VIANNA, 1998<sup>14</sup> apud BEHRING, 2002, p. 280).

Nesse sentido, prevalece a concepção do cidadão-consumidor. Nesse contexto, percebe-se a existência de programas sociais focalizados e compensatórios, que em nenhum momento universalizam. Além disso, esses programas são de transferência de renda, com um valor mínimo que acaba por não cumprir os objetivos aos quais se propuseram.

Na década de 1990, a assistência social retrocedeu em relação à concepção de política pública presente na Constituição de 1988. Como exemplo, podemos citar o programa Comunidade Solidária, executado de forma paralela à Lei Orgânica da Assistência Social, com distribuição de cestas básicas e transferência da execução dos programas sociais para o “terceiro setor”, desresponsabilizando o Estado e ignorando a LOAS. Behring, citando Telles (1998), diz que “[...] trata-se de uma nova forma de gestão das populações e do social, na qual há um encapsulamento comunitário da questão social e o esvaziamento das noções de democracia e de justiça social” (TELLES, 1998<sup>15</sup> apud BEHRING, 2002, p. 283).

As políticas públicas são fragmentadas e também segmentadas e, além disso, são executadas por organizações sociais. Para executar as políticas, essas organizações teriam que ter inscrição no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), mas na década de 1990, o governo federal atropelava esse processo “[...] ao propor o credenciamento daquelas entidades privadas com fins públicos (terceiro setor) no Ministério da Justiça, o que ‘facilitaria e desburocratizaria’ o processo” (BEHRING, 2002, p. 288). Os repasses de recursos financeiros eram feitas a partir de relações clientelistas.

Nesse sentido, houve um rompimento com toda a lógica da assistência social enquanto política pública de seguridade social. A Lei Orgânica da Assistência Social, apesar de ser um avanço, tinha algumas restrições, como por exemplo o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que, além de impor como condição  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita*, só foi implementado em 1996.

<sup>14</sup> VIANNA, M. L. T. Werneck. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil – estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan/IUPERJ/UCAM, 1998.

<sup>15</sup> TELLES, Vera da S. “A ‘nova’ questão social brasileira”. In: Revista Praga – Estudos Marxistas 6. São Paulo: Hucitec, 1998.

A seguridade social na década de 1990, ficou mais na expectativa, do que na sua materialização, pois haviam muitas oposições por parte da gestão governamental a essa efetivação, com o discurso de que as demandas sociais eram grandes e o sistema financeiro não daria conta. Marco Aurélio Nogueira (2001, p. 18) diz que

“as conquistas sociais de 1988 tornam-se, acima de tudo, ‘expectativas de direitos’: a própria Constituição é colocada na berlinda, responsabilizada pelos ‘excessos’ que estariam a turvar a racionalidade do Estado e a prolongar ‘injustiças’ inadmissíveis. O sistema de Seguridade Social mergulha em grave crise, três ou quatro anos depois de ter sido consagrado constitucionalmente”.

Isso ocorreu por conta do projeto societário dirigente do país na década de 1990 – o neoliberalismo – onde “joga” para a sociedade civil (numa concepção neoliberal e não de Estado ampliado) a responsabilidade pelas políticas sociais, se isentando da responsabilidade, enquanto dever do Estado.

Para que as políticas públicas de seguridade social se efetivem e tenham sustentabilidade é imprescindível que haja a participação, na forma de conselhos ou colegiados, na formulação e também na gestão dessas políticas. Nesse sentido, o processo de descentralização participativa é fundamental.

Maria Carmelita Yazbek (2004, p. 13) diz que a Constituição Federal de 1988 deu à assistência social um novo formato, já que a insere na seguridade social e, depois, em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social a regulamenta “[...] como política social pública”. Com isso, uma nova concepção está posta, a da universalidade no acesso aos direitos. Mas universalidade para os necessitados. Resta algumas questões: será que a LOAS consegue garantir acesso universal para quem dela necessitar? Como é exercido o controle democrático sobre a política municipal de assistência social no município do Rio de Janeiro?

Essas questões pretendemos responder no decorrer do texto, analisando como se deu a implementação da política de assistência social a partir da Lei Orgânica da Assistência Social. A esse respeito Yazbek (2004, p. 13) diz:

“Nesse sentido, pode-se afirmar que a LOAS estabelece uma *nova matriz* para a Assistência Social brasileira, iniciando um processo que

tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. A *inserção* na Seguridade aponta também para seu caráter de política de *proteção social* articulada a outras políticas do campo social voltada para a garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo”.

A universalização é para quem dela necessitar. Mas será que essa afirmação não é contraditória? É universal na medida em que todos um dia podem vir a passar por situações de vulnerabilidade social e ser usuário da política de assistência social, mas é contraditória na medida em que não atende a todas as pessoas que necessitam.

Para que a assistência social seja garantida a todas as pessoas que dela necessitarem, tem que se materializar enquanto política pública. Nesse sentido, as conferências são instrumentos importantes para tentar garantir que essa discussão seja deliberada pelos conselhos gestores.

As temáticas tratadas nas três primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social (realizadas respectivamente em 1995, 1997 e 2002) giraram em torno da organização e gestão, do financiamento e do controle social. Mas na IV Conferência, realizada em 2003, outro importante tema foi posto em pauta, que é a concepção e o conteúdo das políticas sociais.

Daí debateu-se que deveria ser formulada uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS), onde fosse implementado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para materializar a assistência social enquanto política pública.

A Política Nacional de Assistência Social foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em setembro de 2004. A elaboração do documento da PNAS teve a participação da sociedade com contribuições na construção do texto. Nesse sentido, a Política Nacional de Assistência Social se constitui em um importante instrumento que dá materialidade à assistência social enquanto política pública. A PNAS começou a se constituir a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, tendo uma perspectiva socioterritorial. O documento da PNAS (2004, p. 10) diz que esta

“[...] na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social ressalta o campo da informação, monitoramento e avaliação, salientando que as

novas tecnologias da informação e a ampliação das possibilidades de comunicação contemporânea têm um significado, um sentido técnico e político, podendo e devendo ser consideradas como veios estratégicos para uma melhor atuação no tocante às políticas sociais e a nova concepção do uso da informação, do monitoramento e da avaliação no campo da política de assistência social”.

Na PNAS (2004, p. 11), há um novo modo de olhar que tem como visão quais são os recursos com os quais os diversos sujeitos contam e trabalhando com as “[...] possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas”. Por isso, torna-se importante ver quais são as potencialidades dos diversos sujeitos.

A proteção social na Política nacional de Assistência Social se divide em básica e especial, esta por sua vez, se divide em média complexidade e alta complexidade. A PNAS tem como um dos seus princípios, fazer com que os sujeitos sejam inseridos nas políticas públicas e, para isso, torna-se importante realizar articulação, tendo uma perspectiva intersetorial.

“A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem. Sob este princípio é preciso relacionar as pessoas e seus territórios, no caso os municípios que, do ponto de vista federal, são a menor escala administrativa governamental. O município, por sua vez, poderá ter territorialização intra-urbana, já na condição de outra totalidade que não é a nação. A unidade sócio familiar por sua vez, permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo/domicílio” (PNAS, 2004, p. 11).

É importante “[...] desenvolver capacidades para maior autonomia” (PNAS, 2004, p. 12) à população usuária para que não fiquem eternamente dependentes da assistência social. “O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica em um incremento das capacidades de famílias e indivíduos” (PNAS, 2004, p. 12). Com isso, a família passa a ter centralidade na política de assistência social. Esta deve ter um olhar voltado para o cotidiano de vida das pessoas em situação de vulnerabilidade social, apreendendo as relações sociais que se dão e as redes sociais criadas como estratégias de sobrevivência. As potencialidades podem se dar através

dessas redes de sociabilidade que são criadas, além da sua inserção enquanto usuário da assistência social.

Tanto a Constituição Federal de 1988, como a Lei Orgânica da Assistência Social, quanto a Política Nacional de Assistência Social, possuem similaridades no que se refere à população usuária. A Constituição de 1988 trata em seu artigo 6<sup>º</sup> da “assistência aos desamparados” e no artigo 203, está posto que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. Podemos perceber com isso, que a assistência social se destina “[...] aos ‘desamparados’ e a ‘quem dela necessitar’ com objetivo de assegurar proteção e amparo em diversas situações e para diferentes segmentos” (BOSCHETTI, 2003, p. 27/8).

A Lei Orgânica da Assistência Social reafirma essa concepção quando coloca a assistência social como “direto do cidadão”. Assim, todos os cidadãos brasileiros são possíveis usuários da assistência social, na medida em que algum dia pode vir a precisar dela. A Política Nacional de Assistência Social fala em situações de vulnerabilidade e risco social, que seria similar à LOAS e à Constituição de 1988.

Mas quando a política de assistência social se materializa, percebemos um direcionamento dos programas, projetos e ações para segmentos, como por exemplo, crianças e adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, dentre outros.

Nesse sentido, a PNAS inova quando coloca a centralidade na família. Mas tem alguns aspectos negativos, como por exemplo, quando coloca a família como desestruturada que precisa se reestruturar. É como se a família fosse culpada, pois está desestruturada.

A política de assistência social inova no que se refere ao controle democrático com a participação da população criando os conselhos de políticas nos níveis, federal, estadual e municipal. Seria a “[...] passagem do assistencialismo e de sua tradição de não-política para o campo da política pública” (YAZBEK, 2004, p. 14).

Mas para que a política de assistência social se efetive é necessário que ocorra a municipalização através do repasse de recursos tanto do nível federal quanto do estadual para os municípios.

“Mais do que uma estrutura formal, a municipalização concretiza a descentralização e é facilitadora desse processo de reordenamento do sistema descentralizado, assim como do reconhecimento do nível municipal como esfera autônoma de poder e de gestão da política de assistência social em sua área de gestão” (YAZBEK, 2004, p. 15).

Isso faz com que os espaços de participação no controle democrático se ampliem, pois as decisões estão mais próximas da população. Esses espaços de participação são os conselhos de políticas e de direitos. Mas a municipalização não pode fazer com que o nível federal se exima de suas responsabilidades enquanto regulador da política, integrando os três níveis: federal, estadual e municipal.

A partir da descentralização, entidades privadas que prestam assistência social passam a ser reguladas pelo Estado, pois atuam, assim como o Estado, com “[...] programas e projetos voltados a um público-alvo que tem em comum marcas de vulnerabilidade do risco social, da pobreza, da exclusão e da subalternidade” (YAZBEK, 2004, p. 16). Mas essas entidades só prestam serviços a partir do momento que tem recursos do fundo público, sendo co-financiadas pelo Estado. Isso está respaldado no artigo 10 da LOAS onde diz que “a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações da assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos” (LOAS: 1993). Mas muitas vezes, a assistência social é prestada por essas entidades como filantropia, assistencialismo, e não como políticas financiadas pelo fundo público.

“A filantropia, no Brasil, faz parte de nossa história, e a presença do setor privado na provisão social não é uma novidade na trajetória das políticas sociais brasileiras. Mas, inegavelmente, nos anos mais recentes, esta presença, além de se diversificar em relação às tradicionais práticas filantrópicas, vem assumindo uma posição de crescente relevância no incipiente sistema de Proteção Social do país” (YAZBEK, 2004, p. 17).

Nesse sentido, podemos perceber qual o caráter dessas atuações na década de 1990, com a difusão do ideário neoliberal de uma concepção de solidariedade, voluntariado, tendo as políticas de assistência social um caráter compensatório e fragmentado. Essa visão ainda tem fortes marcas e é um grande desafio a ser enfrentado, tendo como pressuposto a assistência social enquanto política social

pública e não como prestação de serviços assistencialistas, sem efetivação dos direitos. A assistência social, ao invés de emancipar o sujeito, acaba criando dependência, não ocorrendo a inclusão social.

Nancy Fraser (S. D.) coloca que a exclusão não é só econômica, sendo também simbólica. Não é sempre que se pode redistribuir renda para quem está na privação econômica, pois nem sempre só isso resolve. Há que se trabalhar concomitante a isso com políticas de reconhecimento, mas enquanto sujeito de direitos e não enquanto depositário de direitos.

As políticas para combater a injustiça devem abarcar políticas redistributivas e de reconhecimento, pois uma não supre a falta da outra. Nesse sentido, busca-se a equidade participativa ligada à noção de justiça. Isso requer, segundo Fraser (S. D., p. 57), “[...] una distribución de los recursos materiales que garantice la independencia y la voz de los participantes”, e também “condicion es que el modelo institucionalizado de valores culturales refleje igual respeto por todos los participantes y garantice iguales oportunidades para que todos los participantes gocen de estima social”. A primeira afirmação, de acordo com Fraser, se relaciona com a justiça distributiva e, a segunda, com a filosofia do reconhecimento.

Nesse sentido os conselhos são fundamentais instrumentos para que haja garantia da equidade participativa. Para isso, é necessário o efetivo exercício do controle democrático, através de conselhos realmente atuantes.

Mas para que este controle democrático possa se efetivar, é fundamental um processo de descentralização participativo, onde a sociedade possa participar da tomada de decisões. Duas questões importantes para serem refletidas são: será que o processo que vem ocorrendo no Brasil é de descentralização? Ou será que ocorre uma desconcentração, com mero repasse de responsabilidades do nível federal para os estados e municípios?

## 2.2. Descentralização ou desconcentração?

O processo de descentralização começou a ocorrer a partir da Constituição Federal de 1988, juntamente com a municipalização da gestão das políticas públicas. Mas, tem ocorrido de forma diferenciada nas diversas esferas locais, no que concerne à descentralização participativa. Em alguns governos municipais houve uma gestão mais democrática do que em outros. Orlando dos Santos Júnior (2001, p. 29) diz que esse processo de descentralização que vem se dando no Brasil e em muitos outros países que estão em desenvolvimento tem como pano de fundo as “[...] transformações associadas à globalização e à implementação das reformas macroestruturais”.

Durante a década de 1990 ocorreu um processo de descentralização das diversas políticas sociais, tais como: assistência social, saúde, educação fundamental, saneamento, habitação, dentre outros; com exceção da previdência social. Mas cada uma dessas políticas públicas vivenciaram processos de descentralização diferenciados, dependendo também dos locais (estados e municípios) e das condições nas quais ocorreram.

Algumas políticas tiveram mais avanços que outras no que concerne à descentralização. Nesse sentido, podemos perceber a existência de uma total desarticulação entre as diversas áreas de ação das políticas públicas. Segundo Marta Arretche (1999, p. 114), a partir da Constituição de 1988, “[...] os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição”. A descentralização tem se realizado sobre essas bases, o que significa dizer que

“em Estados federativos, estados e municípios – porque dotados de autonomia política e fiscal – assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional” (ARRETICHE, 1999, p. 114).

Dessa forma, o governo local (estados e municípios) pode aderir ou não a gestão de determinadas políticas sociais, de acordo com a vontade política ou com as condições dadas para que esse processo se efetive.

Uma pesquisa realizada por Arretche (1999) em seis estados brasileiros (São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Pernambuco e Ceará) revelou que em agosto de 1997, no que se refere à descentralização e municipalização da política de assistência social, havia 33% de adesão dos governos municipais. Já no caso da educação, no que concerne à merenda escolar, foi totalmente descentralizada. E, na área de saneamento não ocorreu descentralização em nenhum dos referidos estados.

O que causa essa variação? Arretche (1999, p. 119) responde, dizendo que não é simplesmente a descentralização fiscal que vai fazer com que uma política passe a ser gerida pelo nível local, mas para além disso tem que haver regras que incentivem uma gestão descentralizada por parte dos estados e municípios, tais como: redução de custos da gestão, da infra-estrutura e também “[...] elevando o volume da receita disponível; transferindo recursos em uma escala em que a adesão se torne atraente [...]”.

No caso da assistência social, os 33% de adesão se devem ao alto custo para os municípios a gestão dessa política, pois teriam que repassar recursos para as entidades assistenciais que possuem convênio com o poder público municipal. Mas isso varia em cada política, pois o que é analisado é a relação custo-benefício. Se os custos são menores e os benefícios maiores, torna-se mais fácil a adesão da gestão descentralizada de determinada política.

O processo de descentralização vem ocorrendo em um contexto onde o Estado se desresponsabiliza da gestão das políticas públicas, pregando a concepção de Estado mínimo. A esse respeito Maria Ozanira Silva (2001, p. 129) diz que na verdade,

“[...] o que vem ocorrendo é uma desconcentração de responsabilidade dentro do que podemos denominar de lógica do ‘descompromisso

social', onde a descentralização é utilizada como mecanismo para aprovar medidas de contenção de gastos, bem como de restrição e fragmentação das políticas sociais”.

Há dois movimentos presentes na lógica da descentralização, onde de um lado, se quer que haja um enfraquecimento do Estado por parte dos objetivos privatistas e, por outro lado, se quer um Estado democrático onde ocorra um processo de descentralização-participativa através do fortalecimento das esferas locais, criando-se canais de participação, como conselhos, fóruns, dentre outros. Esse segundo movimento vai de encontro ao que está preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social, onde pretende-se romper com uma cultura política patrimonialista, autoritária e centralizadora.

A municipalização está ligada à descentralização, que também está relacionada ao poder local. A descentralização político-administrativa pressupõe descentralizar e repassar verbas para os governos estadual e municipal e a conseqüente participação da população em torno dessas discussões. A população passa a participar e opinar na tomada de decisões, no que se refere às diferentes áreas (saúde, habitação, educação, orçamento participativo, dentre outros).

Municipalizar é articular as forças dos municípios às demandas da população, dando autonomia ao poder local e envolvendo a população como um todo. Tem como meta a discussão coletiva dos problemas, com isso há uma proximidade com a população local. Mas em muitos municípios não ocorre a municipalização de fato, mas o que podemos denominar de “prefeiturização”, que seria transferir para as mãos do prefeito o papel que compete à população, havendo uma centralização do poder, sem um repasse do poder decisório. Essa é uma prática populista, paternalista, que coopta a população para que esta fique alienada das informações que garantam a cidadania. Já a municipalização está atrelada ao processo de descentralização e democratização, construindo uma esfera local pública e democrática.

A descentralização pressupõe a transferência, a redistribuição do poder, mecanismos de controle democrático que vão se dar através dos conselhos. A relação entre Estado e sociedade conduz à ação. Só que essa descentralização não vem ocorrendo na prática, pois na realidade há uma “desconcentração”, onde a União

repassa algumas de suas responsabilidades, mas continua no controle dessas decisões. Desloca para os estados e municípios algumas decisões, mas o controle dos recursos e a decisão final fica a cargo do governo federal.

Um exemplo disso, é que na área da assistência social, as verbas públicas que são transferidas para os estados e municípios são carimbadas, isto é, tem destino certo para determinados programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Mas essa é uma questão complexa, pois muitos municípios podem não ter essa demanda e, ao invés de formular políticas municipais de acordo com a realidade local, acabam por implementar programas nacionais que, podem não atender às necessidades sociais locais. Diferentemente dessa perspectiva,

“A municipalização aproxima o Estado do cotidiano de sua população, possibilitando-lhe uma ação fiscalizatória mais efetiva, permite maior racionalidade nas ações, economia de recursos e maior possibilidade de ação intersetorial e interinstitucional. Não podemos desconsiderar e enfrentar os problemas do localismo nesse processo, dificultando a realização de direitos e muitas vezes se expressando no coronelismo político e religioso” (YAZBEK, 2004, p. 16).

A Política de Assistência Social para ser materializada precisa transformar em direito legítimo, um direito garantido em lei. “As inovações legais estabelecidas na Constituição e na LOAS, por si sós, são incapazes de transformar automática e rapidamente as práticas seculares sedimentadas na filantropia, no clientelismo e no prebendalismo” (BOSCHETTI, 2003, p. 19). A nova concepção da assistência social precisa ser incorporada por diversos atores sociais, que vão desde os gestores, técnicos e usuários, instituições que atuam na área de assistência social até os movimentos sociais, fóruns, dentre outros.

O artigo 5º da Lei Orgânica da Assistência Social trata das diretrizes na organização da assistência social, onde deve haver “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único as ações em cada esfera de governo”. A assistência social trata do processo de descentralização da política definindo quais são as atribuições de cada esfera de governo que compõe o Estado federativo. As três esferas de governo têm que estar articuladas, havendo uma colaboração, sem transferir responsabilidades, isto é, é

importante que o processo de descentralização não seja confundido com desconcentração. Só que na efetivação da descentralização, os municípios acabam por implementar os programas que vem do governo federal e acabam por não expandir a política de assistência social com outras ações, pois o governo federal não financia.

Assim, os municípios não implementam uma política de assistência social a partir de um planejamento de acordo com a realidade local. Boschetti (2003, p. 35) diz que desde que a LOAS foi sancionada em 1993,

“[...] estas diretivas não foram cumpridas e o Governo federal só repassou recursos aos Municípios mediante a execução das ações definidas nacionalmente, ou seja, não foi instituído um sistema automático e regular de apoio financeiro às ações planejadas e executadas localmente por iniciativa dos gestores Estaduais e Municipais”.

Isso acaba contradizendo o próprio princípio da política descentralizada de assistência social.

A implementação da política de assistência social em forma de programas, projetos e ações fica praticamente toda na gestão municipal das prefeituras e, sua execução fica a cargo de instituições da área da assistência social. Uma questão importante para ser pensada é qual é o papel dessas entidades assistenciais na política pública de assistência social? Já que muitas vezes, executam suas ações de forma autônoma, sem o viés do direito, mas como mero assistencialismo.

Por isso, como foi dito anteriormente, é um processo difícil passar do direito legal para o direito legítimo, já que essas práticas assistencialistas estão arraigadas na cultura política do Brasil. A questão seria cumprir o que está na legislação e na recém – aprovada Política Nacional de Assistência Social. Boschetti (2003, p. 22) diz que:

“a LOAS, ao reconhecer as entidades assistenciais como parte integrante do Sistema Descentralizado e Participativo, estabelece que a relação entre o público e o privado nesta área deve ser pautada por uma ‘colaboração vigiada’ entre as esferas estatais e o mundo da filantropia”.

Isso porque essas entidades assistenciais, apesar de serem da esfera privada, recebem recursos públicos e executam política pública. Por isso, devem basear as suas

ações em princípios constitutivos da Política Nacional de Assistência Social, tal como a universalidade da assistência social. Assim, estarão inseridas na esfera pública onde a cidadania se realiza.

Nesse sentido, discutir como se dá o financiamento na seguridade social é fundamental. Como a assistência social é uma política pública de seguridade social torna-se igualmente importante verificar como ocorre o seu financiamento.

### 2.3. Financiamento da seguridade social x dívida social

A política de financiamento da assistência social está ligada à seguridade social. Para falar de financiamento na assistência social, Paulo Eduardo Rocha (2001, p. 139) diz que é importante falar dos recursos da seguridade social e também das “[...] restrições impostas aos gastos sociais pela política de estabilização monetária e pelos compromissos assumidos pelo governo brasileiro junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI)”. As dificuldades em aumentar os recursos financeiros para área social se deve à política econômica do Plano Real que, na década de 1990, fez com que aumentasse a dívida pública do governo federal para com as agências internacionais.

Essa política de financiamento, durante toda a década de 1990 e ainda hoje, continua comprometida, pois o Brasil endividou-se interna e externamente, já que financiou as importações no período de criação do Plano Real, a partir das “altas taxas de juros internas, estabelecidas para atrair o capital externo [...]” (FBO, 2004, p. 14). Para tentar pagar parte dos juros da dívida pública externa, o Fundo Monetário Internacional determinou algumas normas a serem cumpridas pelo país. O estabelecimento do *Superávit Primário* veio a partir dessas orientações do FMI.

O superávit primário faz com que o Brasil pague uma parte dos juros da dívida externa, mas em contrapartida causa uma grande dívida social. O cálculo do superávit primário não inclui os valores das dívidas públicas, já que estas superam o seu valor.

No quadro abaixo pode-se verificar entre os anos de 1999 e 2003, a relação entre o superávit primário e os juros da dívida, que geraram e continuam gerando déficit público, já que os juros da dívida pública são maiores que o superávit primário.

## CONTAS PÚBLICAS (UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS)

1999 – 2003

	em % do PIB				
	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Superávit Primário (a)</b>	3,19	3,46	3,64	3,89	4,32
<b>Juros (b)</b>	8,97	7,08	7,21	8,47	9,49
<b>Déficit Público (a - b)</b>	- 5,78	- 3,61	- 3,57	- 4,58	- 5,16

Fonte: Banco central

Retirado do Documento Cadernos para Discussão – Superávit Primário – Fórum Brasileiro do Orçamento (FBO), 2004.

Esse déficit é constatado quando se calcula o superávit total, que inclui os valores das dívidas públicas, interna e externa. Valores esses que não entram no cálculo do superávit primário. Podemos observar no quadro acima que o valor que gera superávit primário, não dá para pagar o total dos juros anuais, o que gera o déficit público.

No documento do Fórum Brasileiro do Orçamento (2004, p. 7) é dito que “[...] o governo Lula se comprometeu com uma meta de superávit de 4,25% do PIB, mais alta do que a requerida pelo FMI, 3,75% e, no período de janeiro a junho de 2004, esse percentual chegou a atingir 5,76%”. Pode-se observar que há uma efetivação dessa política de manter o superávit primário em detrimento da política de financiamento na área social. A esse respeito Behring (2002, p. 302), coloca que:

“[...] a perda ou restrição de direitos, com implicações vitais para a população brasileira, está associada à macroeconomia do Plano Real, que impõe uma lógica de gestão de recursos segundo a qual eles são restritos para os investimentos do Estado e generosos para o pagamento de encargos financeiros da União, o que veio atingindo em cheio a área social ao longo da década, especialmente nos governos Cardoso”.

Behring está falando da década de 1990. Mas na década atual, essa política continua com grande perda na área social e também nas outras áreas. Nesse sentido, deixou-se de investir em políticas públicas e, conseqüentemente, atuar sobre as expressões da questão social, para gerar superávits primários e pagar juros da dívida pública.

De acordo com o quadro abaixo, que consta no Relatório e Pareceres Prévios realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre as Contas do Governo Federal (TCU: 2004), relativo ao ano de 2003, pode-se observar que houve desde o ano de 1990 até 1998 um aumento da dívida externa, com queda de 1999 até 2001 e uma alta em 2002 e 2003.

<b>Dívida Externa Bruta</b>			
<b>Registrada e não Registrada / Pública e Privada</b>			
<b>Ano</b>	<b>US\$ milhões</b>	<b>Ano</b>	<b>US\$ milhões</b>
1990	123.438,50	1997	199.997,50
1991	123.910,40	1998	241.643,63
1992	135.948,80	1999	241.468,84
1993	145.725,90	2000	236.156,61
1994	148.295,20	2001	209.934,26
1995	159.256,00	2002	210.711,32
1996	179.934,00	2003	214.898,47

**Fonte:** Relatório e Pareceres Prévios realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre as Contas do Governo Federal referente à 2003. Brasília, 2004.

Percebe-se que apesar da geração de superávit primário por parte do governo federal, a tendência da dívida pública é aumentar, com exceção dos anos anteriormente citados, nos quais o valor da dívida diminuiu.

Essa verba do superávit primário vai para a dívida pública deixando a área social desmantelada. Durante a década de 1990 os investimentos foram diminuindo a cada ano, não só com relação à Seguridade Social, mas também em outras áreas como educação, habitação, infra-estrutura e saneamento, desenvolvimento urbano, desenvolvimento rural.

“As análises do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio dos Relatórios aprovados em seu plenário acerca das contas do governo federal [...] mostram o descaso para com o acirramento da questão social no Brasil, e corroboram a constatação de que há uma verdadeira sabotagem da Constituição por meio da gestão perversa dos recursos” (BEHRING, 2002, p. 308).

Behring (2002) fala do balanço, realizado pela Assessoria de Estudos Sócio-Econômicos da Associação Nacional do Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP), sobre as despesas e receitas da Seguridade Social, dizendo que

“[...] há saldo positivo no sistema agregando-se os benefícios previdenciários contributivos e assistenciais e até a previdência do setor público federal (apesar de ser uma agregação conceitualmente distorcida), quando os recursos arrecadados são efetivamente alocados para os seus fins, no Orçamento de Seguridade. O estudo mostra que a receita da Seguridade Social em 2001 foi de R\$ 136,8 bilhões, e a despesa foi de R\$ 105,4 bilhões, o que remete a um saldo de R\$ 31,4 bilhões [...]” (ANFIP, 2001<sup>16</sup> apud BEHRING, 2002, p. 303 - 304)

Mas o que acontece na realidade é que a União não utiliza os recursos do orçamento da seguridade social como deveria. Além disso, se as empresas repassassem para a União, a contribuição previdenciária dos trabalhadores, a receita seria maior. Pode-se verificar essa situação no quadro a seguir:

### Receitas e Despesas da Seguridade Social

**R\$ 1,00**

ITENS	2002	2003	2003 - 2002
1. Receitas Arrecadadas	146.281.430.057	167.439.520.557	21.158.090.500
2. Recursos Diretamente Arrecadados	5.216.305.810	3.274.209.173	-1.942.096.637
3. Multas e Juros	508.683.943	2.238.105.059	1.729.421.116
<b>4. Total de Receitas (1+2+3)</b>	<b>152.006.419.810</b>	<b>172.951.834.789</b>	<b>20.945.414.979</b>
5. Despesa Realizada Total da Seguridade	175.471.981.486	203.753.981.980	28.282.000.494
6. Ajuste da despesa (*)	4.483.346.090	5.911.999.078	1.428.652.988
7. Despesa Total da Seguridade Ajustada (5 - 6)	170.988.635.396	197.841.982.902	26.853.347.506
<b>8. Resultado da Seguridade (4 - 5)</b>	<b>-23.465.561.676</b>	<b>-30.802.147.192</b>	<b>-7.336.585.516</b>
<b>9. Resultado da Seguridade Ajustado (4 - 7)</b>	<b>-18.982.215.586</b>	<b>-24.890.148.113</b>	<b>-5.907.932.527</b>
10. DRU –Desvinculação de receitas da União	19.652.058.368	23.613.132.702	3.961.074.334
<b>11. Resultado da Seguridade Ajustado + DRU (9+10)</b>	<b>669.842.782</b>	<b>-1.277.015.411</b>	<b>-1.946.858.193</b>

Relatório e Pareceres Prévios realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre as Contas do Governo Federal referente à 2003. Brasília, 2004

Fonte: Contas do Governo da República de 2002 e Siafi.

(\*) O ajuste da despesa refere-se a ações consideradas não características da seguridade, com base nos parâmetros estabelecidos, que, contudo, apresentaram despesas executadas nessa esfera orçamentária: 0158 - "Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES", no montante de R\$ 5.350.692.315,00, 2004 – “Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes”, no que tange à parcela de R\$ 557.577.510,06 executada por unidades orçamentárias não típicas da seguridade, e 6011 – “Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes dos extintos Estados e Territórios”, no valor de R\$ 3.729.253,27.

Constata-se que há déficit público no valor de R\$ 1.277.015.411,00 bilhões, pois os recursos da seguridade social são utilizados também para outros fins, como os citados no quadro acima: assistência médica e odontológica para servidores,

<sup>16</sup> ANFIP. Análise da Seguridade Social em 2001. Fundação ANFIP de Estudos de Seguridade Social. Brasília, ANFIP, 2001.

empregados e dependentes, financiamento de programas do Banco Nacional de Desenvolvimento Social e, também a Desvinculação de Receitas da União (DRU).

O orçamento da Seguridade Social tem as seguintes fontes de arrecadação de Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição sobre o Lucro Líquido, Arrecadação Previdenciária Líquida, Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), outras receitas do INSS, Concurso de Prognóstico, Receita Própria do Ministério da Saúde e Outras Contribuições Sociais. No período de 1999 a 2003, o Tesouro da União retinha recursos da Seguridade Social, tendo como estratégia a DRU, que retém 20% de toda a arrecadação da União. E isso é contrário ao disposto do artigo 167 da Constituição de 1988 (ANFIP, 2001 apud BEHRING, 2002).

A DRU transfere recursos da seguridade social para o orçamento fiscal. Essa estratégia, segundo Behring (2003, p. 10), “[...] é um mecanismo importante para assegurar o superávit [...]”. Em 2003, como pode-se observar no quadro acima, a DRU retirou R\$ 23.613.132.702,00 bilhões do orçamento da seguridade social. Se não fosse retirado esse montante de recursos, não haveria o déficit público que foi gerado.

O ciclo orçamentário é compreendido pelas fases de elaboração da proposta orçamentária, a sua aprovação, a execução e o controle democrático sobre o mesmo. Nesse ciclo orçamentário, há alguns instrumentos imprescindíveis, que foram inscritos na Constituição Federal de 1988, tais como: o Plano Plurianual (PPA), que se refere ao planejamento das ações governamentais pelo período de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que elege prioridades e estabelece os limites da receita e das despesas anualmente e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que coloca as prioridades e as possibilidades de gasto em rubricas de receita e despesa.

Além disso, é a LDO que elabora a LOA, podendo alterar a legislação tributária, estabelecendo de que forma se dá a aplicação das agências oficiais de fomento (ROCHA, 2001). A LOA está regulamentada na Constituição Federal de 1988 através do artigo 165, inciso 5º, que fala que esta Lei compreende o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento dos investimentos das empresas estatais federais.

De acordo com o quadro abaixo, pode-se verificar, referente ao ano de 2003, os recursos do tesouro e de outras fontes estimadas pela LOA, já com a parcela para solicitar refinanciamento da dívida pública, ou seja, a geração de um débito maior.

**Receita Estimada e Despesa Fixada – Recursos do Tesouro e Outras Fontes  
Exercício de 2003**

Discriminação	<b>R\$ milhões</b>		
	Recursos do Tesouro	Recursos de Outras Fontes	Recursos de Todas as Fontes
<b>Orçamento Fiscal</b>	829.114	7.307	836.421
<b>( - ) Parcela Destinada ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal</b>	522.154	-	522.154
<b>Valor Líquido</b>	306.960	7.307	314.267
<b>Orçamento da Seguridade Social</b>	198.550	1.087	199.637
<b>Refinanciamento da Dívida Pública Federal</b>	522.154	-	522.154
<b>TOTAL</b>	<b>1.027.664</b>	<b>8.394</b>	<b>1.036.058</b>

**Fonte: LOA – exercício de 2003**

Retirado do Relatório e Pareceres Prévios realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre as Contas do Governo Federal referente à 2003. Brasília, 2004.

O valor de R\$ 1.036.058,00 trilhões foi estabelecido pela Lei Orçamentária Anual, referente ao ano de 2003. Por esse quadro podemos perceber que grande parte dos recursos da União são extraídos para pagamento da dívida pública, restando uma parcela ínfima para o financiamento da política pública de Seguridade Social e também para as outras políticas.

A política de financiamento da atual conjuntura permanece com a mesma lógica presente na década de 1990. Segundo Behring (2003, p. 9),

“para além da atratividade do capital estrangeiro volátil ou produtivo (este último em menor escala), volta-se a investir na identidade de país exportador para equilibrar a balança comercial. Para tanto, este setor também tem recebido incentivos, favores e concessões, a exemplo da liberação do pagamento do ICMS – um imposto vital para os demais entes da federação – para garantir seu papel no equilíbrio econômico”.

Essa é uma lógica cruel e que traz terríveis conseqüências para a política de financiamento da assistência social.

O financiamento da política de assistência social vem ocorrendo de forma segmentada, por programas, como pode-se verificar no quadro abaixo, referente aos anos de 2002 e 2003.

### Principais Programas Assistenciais em 2002/2003

R\$ 1,00

<i>Programas</i>	<b>Despesa Realizada em 2002</b>	<b>%</b>	<b>Despesa Realizada em 2003</b>	<b>%</b>
0065 – Atenção à pessoa portadora de deficiência	3.498.586.772	53,72%	4.139.497.806	49,18%
0066 – Valorização e saúde do idoso	1.976.115.406	30,34%	2.489.896.188	29,58%
0067 – Atenção à criança	280.883.430	4,31%	253.101.165	3,01%
0068 – Erradicação do trabalho infantil	532.722.234	8,18%	488.403.774	5,80%
0070 – Brasil jovem	82.099.873	1,26%	71.655.891	0,86%
0071 – Comunidade Ativa	-	-	917.358.192	10,90%
<b>Subtotal</b>	<b>6.370.407.715</b>	<b>97,81%</b>	<b>8.359.913.016</b>	<b>99,33%</b>
<b>Total da Assistência Social</b>	<b>6.513.150.280</b>	<b>100,00%</b>	<b>8.416.352.422</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados

Retirado do Relatório e Pareceres Prévios realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre as Contas do Governo Federal referente à 2003. Brasília, 2004.

Esses seis programas são os que possuem despesas maiores. Nesse sentido, pode-se observar a grande segmentação existente dentro da política de assistência social e, desta com as outras políticas públicas. Vemos que não há uma articulação, muito menos uma perspectiva intersetorial.

Os 5% dos recursos da seguridade social que deveriam ir para a assistência social não é cumprido. Ocorre um a discrepância dos recursos destinados à seguridade social, que são utilizados para outros fins, tais como: assistência ao servidor da União, esporte amador, crédito educativo, juros e amortização de dívidas e outras ações e, segundo Rocha (2001, p. 151),

“isso vem sendo feito para permitir uma estabilidade monetária que visa, principalmente, a implementação de um modelo de desenvolvimento econômico e de inserção brasileira no processo de globalização que é concentrador de renda e socialmente excludente”.

A respeito desse financiamento, deveria ser exercido o controle democrático por parte dos conselhos de assistência social, mas há dificuldades nesse sentido.

O decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social em seu artigo 27. Vê-se que o FNAS foi regulamentado somente dois anos após a LOAS, o que nos mostra a grande dificuldade da assistência social ser reconhecida enquanto política pública por parte do governo federal. No repasse do FNAS para os Fundos estaduais e municipais, tem que haver o co-financiamento de ambos como contrapartida.

O repasse de recursos para Estados e municípios, pelo FNAS passa por diversos problemas, tanto operacionais quanto políticos e de organização e, a Certidão Negativa de Débitos que é uma exigência e cria dificuldades para que haja o repasse financeiro.

Ivanete Boschetti coordenou a realização de um Relatório sobre a Implementação da LOAS nos dez anos, a partir da visão dos conselhos estaduais e municipais e também do Distrito Federal em 2003 e, segundo esse documento, a avaliação dos Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS) e Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) colocaram que

“[...] a fragilização ou inexistência do co-financiamento deve-se, sobretudo, à indefinição percentual de participação para cada nível de governo, e em alguns casos, ao contingenciamento de recursos que sempre atinge a política de assistência social. Outros aspectos identificados dizem respeito predominantemente aos recursos provenientes da esfera federal, onde há ausência de repasse contínuo e sistemático de recursos para os Municípios, transferência de recursos somente para ações pontuais e definidas nacionalmente, desrespeitando a autonomia das esferas subnacionais em aplicá-los conforme as necessidades locais, reduzido valor dos *per capita*s relativos aos serviços de ação continuada e não repasse dos recursos provenientes das loterias e concursos de prognósticos para o FNAS desde 1997, reduzindo os recursos deste Fundo; quanto à posição dos Governos Estaduais, foi ressaltada sua falta de participação no co-financiamento, e, no caso dos Governos Municipais, o não – reconhecimento da assistência social como política pública, submentendo seus recursos à ingerência política, à falta de pressão do Conselho e do órgão gestor para exigir solidez do co-financiamento” (BOSCHETTI, 2003, p. 86 – 87).

Percebe-se que os municípios são obrigados a implementar os programas federais, pois se não ficam sem recursos para a assistência social; desse modo, acaba

por criar políticas de acordo com a realidade local, pois muitas vezes, em determinados municípios, não há demandas para determinados programas sociais federais.

O Fundo de Assistência Social tem que ter conta específica. Boschetti (2003, p. 96) diz que

“os recursos do FNAS, ao serem repassados para os Fundos Estaduais e/ou Municipais já seguem com o valor discriminado para a conta específica de cada ação, sob a justificativa de favorecer a prestação de contas, contrariando o processo de descentralização”.

No processo de descentralização tem que haver autonomia das gestões estaduais e municipais. Há uma desconcentração, onde o nível federal continua com o controle das políticas e não só dando diretrizes, como seria o correto.

Geralmente, “[...] as fontes de financiamento da assistência social estão definidas nas leis orçamentárias [...]” (BOSCHETTI, 2003, p. 92). Mas isso não significa que haja legislações estaduais e municipais para definir que fontes financiam a assistência social. E também não há uma definição do percentual dos recursos específicos. Behring cita Boschetti, dizendo que:

“Se observarmos o desempenho do FNAS de 1996 até a LOA 2004, percebe-se um crescimento do volume de recursos, com um salto de R\$ 5,7 bilhões em 2003 para R\$ 8,8 bilhões, em 2004. No entanto, antes de comemorar, é necessário compreender este dado que significa a transferência para o Fundo de ações que envolvem a unificação das bolsas que resultou no Bolsa Família [...] e a inclusão da Renda Mensal Vitalícia no FNAS. Portanto, não se trata de um crescimento significativo para um investimento no Sistema Descentralizado e Participativo, conforme o espírito da LOAS. Assim, mantém-se as tendências anteriores em relação aos serviços e projetos, e um predomínio da política de bolsas: juntos, os benefícios vão consumir em 2004, 93,8% do orçamento do fundo, enquanto os serviços e outros consumirão o resto... Salta aos olhos os custos de administração de benefícios, que chegam a R\$ 44,3 milhões” (BOSCHETTI, 2003<sup>17</sup>, apud BEHRING, 2003, p. 11).

---

<sup>17</sup> BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo. 2. ed revista e ampliada. Brasília, 2003.

Podemos perceber uma burocracia com altos gastos, para se viabilizar os serviços.

A proposta orçamentária do Fundo nacional de Assistência Social para o ano de 2005 consta na Resolução nº 108, de 24 de agosto de 2004, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Mas este, assim como nos anos anteriores, faz ressalvas, sugerindo que a Secretaria Nacional de Assistência Social cumpra estas orientações: destinar os 5% do orçamento da Seguridade Social para a assistência social, além dos recursos que se destinam ao BPC e, que esse percentual aumente a cada ano, chegando a 10% em 2009; que a renda per capita do BPC passe de  $\frac{1}{4}$  para  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, dentre outros.

Essas ressalvas constam nas deliberações que foram aprovadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social, que ocorreu em 2003. Além destas, uma deliberação a respeito do financiamento, para assegurar recursos para a política de assistência social é a extinção da DRU, a qual não foi cumprida, visto que esta foi estendida até o ano de 2007.

O valor dos recursos do FNAS para 2005 são de R\$ 9.711.189.354,00 bilhões, sendo que R\$ 8.537.300.000,00 bilhões são destinados para o pagamento de benefícios e R\$ 1.169.289.354,00 bilhão para programas por segmentos. Esses recursos deverão ser repassados para os estados e municípios, com base na Política Nacional de Assistência Social (proteção social básica e proteção social especial: média e alta complexidade), mas ainda de forma segmentada e, a partir de programas federais, que muitas vezes não contemplam as demandas das realidades locais, que possuem as suas particularidades.

O artigo 9º do decreto que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, coloca que tem que haver a prestação de contas por parte do gestor, bimestralmente e anualmente. Isso garante a transparência da gestão “[...] na aplicação dos recursos públicos, já que os conselhos, como instâncias deliberativas, têm o direito e a prerrogativa de análise e aprovação das contas públicas asseguradas pela Lei Orgânica da Assistência” (BOSCHETTI, 2003, p. 109).

É de fundamental importância a materialização do controle democrático para que não haja a pulverização dos recursos da assistência social. Se o controle democrático

não se efetiva, fragiliza o sistema descentralizado e participativo. Nesse sentido os conselhos de assistência social são fundamentais no exercício do controle democrático.

## 2.4. Os conselhos no âmbito da política municipal de assistência social

A política de assistência social pode seguir direções diferentes, dependendo de qual é a gestão e que tipo de conselho se tem no município. Pode ser assistencialista, isto é, quando implementa programas sociais pontuais, de caráter compensatório, somente amenizando a situação em determinado momento. Ou pode ter uma direção no sentido de mudar a lógica hegemônica que prevalece na assistência social, tendo um caráter de redistribuição da riqueza. Segundo Rose Marie Inojosa (1998, p. 87),

“[...] ainda não foram superadas as práticas clientelistas, longamente engendradas, que estabelecem uma relação de dependência entre o governo federal e os governos estaduais e municipais e são extremamente ‘adequadas’ à perspectiva assistencialista – suprir algumas carências, de modo pontual e localizado, sem a preocupação de reverter a condição de exclusão do grupo ou indivíduos a que as ações se destinam”.

A assistência social segundo a Lei Orgânica da Assistência Social visa suprir as necessidades básicas. O que podemos verificar é que a política de assistência social, assim como a saúde, educação, tem uma perspectiva de integrar as outras políticas. Mas isso não se efetiva na prática, pois

“o planejamento, as ações e a avaliação das políticas sociais ora ocorrem por setor de intervenção – educação, saúde, assistência social, habitação – ora por faixa etária – criança e adolescente, mulher, idoso – ou, ainda, por condição de vulnerabilidade – pessoas portadoras de deficiências, por exemplo. Em mais de um sentido pode-se, deste modo, continuar a tratar como se fosse carência o que é um direito” (INOJOSA, 1998, p. 85).

Assim como as políticas foram constituídas de forma fragmentada, os conselhos foram criados da mesma maneira, pois deveriam exercer o controle democrático sobre cada uma das políticas, tais como: educação, saúde, habitação, assistência social, pessoas portadoras de deficiência, negros, mulheres, idoso, direitos da criança e do adolescente, dentre outros.

Ainda de acordo com o documento do IBGE (2002), em 6,4% dos CMAS's espalhados pelo Brasil, a paridade não é respeitada.

Há muitos conselhos que ainda não têm obrigatoriedade e que estão sendo criados: direitos dos índios, idosos, negros, mulheres, entorpecentes, pessoas portadoras de deficiência, defesa civil, plano diretor, patrimônio histórico, esportes, lazer, erradicação do trabalho infantil, saneamento, entre outras (IBGE, 2002).

Mas as necessidades sociais dos sujeitos não são fragmentadas e sim integradas. Um sujeito precisa se alimentar, vestir, tem que ir ao posto de saúde, estudar, trabalhar, morar com dignidade, ter acesso ao transporte, dentre outras necessidades.

Tal qual as políticas, os conselhos, por terem representantes da sociedade civil que fazem parte de entidades que atendem determinados tipos de demandas, também não conseguem romper com a fragmentação da política social.

No que se refere à descentralização e participação no âmbito da assistência social, os conselhos e conferências têm papel preponderante no que diz respeito à garantia do controle democrático e participação da população na tomada de decisão, através dos planos de assistência social que são construídos e aprovados pelos conselhos. No plano de assistência social são definidos para onde serão destinados os recursos dos fundos, assegurando-se a transparência.

Yazbek (2004, p. 20; 20 – 21) diz que “[...] avaliar os *impactos* desta política sobre as condições de vida de sua população-alvo, sob a perspectiva de sua inclusão/exclusão social” é algo da maior complexidade, já que a questão inclusão/exclusão social são coisas diferentes, mas que se confundem, sendo “[...] difusos, contraditórios e subordinados a processos e interesses econômicos, políticos e culturais que permeiam as relações sociais na sociedade capitalista”. Ao mesmo tempo em que se tem como objetivo a inclusão social, as práticas assistenciais acabam por

reiterar a exclusão social. Isso acaba por dificultar a efetivação dos direitos garantidos pela assistência social enquanto política social preconizada na Lei Orgânica da Assistência Social.

É importante reconhecer a assistência social enquanto política social pública. “Sendo público tem a *universalidade* como perspectiva, envolve *interesses coletivos*, tem uma *visibilidade* pública, *transparência*, envolve o *controle social*, a *participação e a democratização*” (YAZBEK, 2004, p. 26).

Emir Sader (2004) fala que na década de 1990 os direitos mostravam-se em retração. E quem acaba sendo o regulador é o mercado, o que acaba por não garantir a efetivação da democracia. Na atualidade prevalece o capital financeiro, e isso faz com que haja um enfraquecimento das forças sindicais, além da flexibilização no trabalho.

Há também uma diminuição nos investimentos em políticas sociais por parte do Estado que passa a ter um discurso de co-financiamento. No que se refere à política de assistência social, através da inscrição de entidades nos conselhos de assistência social, o poder público financia os projetos dessas entidades para que elas executem os projetos, desde o nível federal até o municipal. Essas verbas têm um tempo determinado para serem executadas. A esse respeito, Ernesto Cohen (1993, p. 85) fala de projeto dizendo que duram em geral de um a três anos e fazem parte de políticas setoriais e sabe-se que

“as políticas setoriais [...] não podem enfrentar ao mesmo tempo e com igual intensidade todas as áreas problemáticas, já que isso supera a capacidade de ação de qualquer governo. Por isso, se selecionam problemas estabelecendo áreas de concentração para cuja atenção se elaboram programas que, por sua vez, derivam em projetos”.

Isso faz com que os direitos não consigam ser acessados pela população. E como diz Emir Sader (2004, p. 7), “as políticas sociais recomendadas pelo Banco Mundial, centradas na focalização no lugar da universalização, consolidam essas tendências”. O co-financiamento acaba por repassar algumas responsabilidades para a esfera privada. Emir Sader (2004, p. 8) diz que:

“O estatal, por si só, não é privado, nem público. Ele pode ser incorporado por este – como no caso das políticas de orçamento

participativo –, quando prevalecem os interesses públicos, ou pode ser privatizado – como costuma ocorrer na grande maioria dos casos. Seguem existindo dentro do Estado o que Pierre Bourdieu chama de braço direito – privatizador – e de braço esquerdo – o da universalização dos direitos –, em luta constante entre si”.

Norbert Lechner (2000) fala que o sistema político atual não está dando conta da complexidade social atual – tornando-se necessário um rearranjo, como inserção das instâncias de participação nesse contexto. Essas instâncias seriam os conselhos, que podem ser formas de democratização do Estado e, em consonância, de democratização da sociedade.

Lechner (2000) vai dizer que o que prevalece na contemporaneidade é o cidadão-consumidor, mas que antes de ser um consumidor, é necessário que seja um cidadão pleno.

Sabe-se que há diversas formas de relacionamento entre Estado e sociedade e, segundo Fernando Calderon e Norbert Lechner (1998) ainda há em muitos países formas tradicionais de dominação, onde estão presentes práticas clientelistas e também o patrimonialismo.

Entender essa correlação de forças, é fundamental para se entender a formulação das políticas sociais.

Lechner e Calderon (1998, p. 17) falam que “las clases sociales fundamentales que en el pasado aglutinaban y estructuraban a la población en grandes identidades colectivas se diferencian en múltiples grupos sociales con subculturas específicas”. Com a fragmentação das identidades coletivas os laços mais duradouros são dissolvidos e “ello afecta la representación política de los intereses sociales” (CALDERON e LECHNER, 1998, p. 17).

Na década de 1990, a política neoliberal reorganiza socialmente os espaços – o mercado é o responsável por esses arranjos sociais. Isso afeta a política de assistência social, fazendo com que os sujeitos não sejam vistos enquanto sujeitos de direitos, mas enquanto receptores de benefícios.

Para que os usuários sejam vistos enquanto sujeitos de direitos, a assistência social enquanto política pública necessita ser muito bem planejada. Para que isso

ocorra, os municípios têm que elaborar seus Planos de Assistência Social e, estes necessitam ser aprovados pelos referidos conselhos. Boschetti (2003, p. 29-30) diz que:

“[...] a formulação dos Planos ocorreu de forma bem mais lenta que a instituição de Conselhos e Fundos, pois segundo o Ministério da Assistência Social (2003): em 1998, enquanto 3.927 municípios já possuíam Conselhos e 3.359 já tinham instituído os Fundos, apenas 2.165 já haviam elaborado Planos de Assistência Social. Em 2001 essa situação já havia se modificado e 4.878 já tinham Conselho, 4.543 já havia elaborado os Planos e 4.747 haviam instituído os Fundos, o que demonstra o avanço no processo de elaboração dos Planos”.

Com relação aos conselhos de assistência social, segundo Ivanete Boschetti (2003, p. 13 – 14), em abril de 2003 havia 3.961 conselhos municipais de assistência social e 27 conselhos estaduais de assistência social e,

“no caso dos CMAS, este número correspondia, em abril de 2003, ao total de municípios habilitados à gestão municipal pela Comissão Intergestora Tripartite (CIT), ou seja, aqueles que, pela legislação possuíam conselho, plano e fundo de assistência social em funcionamento e cujos endereços estavam disponíveis no CNAS”.

Os conselhos municipais de assistência social começaram a serem criados num momento em que encontram-se diluídas as fronteiras entre o público e o privado, pois em meados da década de 1990, o projeto neoliberal já estava bem avançado no Brasil, com as privatizações, as transferências das responsabilidades para o setor privado, como outros fatos já discutidos anteriormente. Há a presença de uma cultura política patrimonialista, onde prevalecem relações de favor, clientelistas, de tutela.

Dentro desse contexto, os conselhos de assistência social tinham e ainda têm o desafio de passar por essas dificuldades que os atravessam e criam empecilhos para um efetivo controle democrático. Segundo Elaine Behring (2001, p. 111), “no Conselho são – ou deveriam ser – pactuadas decisões substantivas, como a aprovação dos Planos e a destinação de recursos para os fundos”.

Muitas vezes, por causa de questões particularistas, os conselhos perdem a dimensão da política pública em sua totalidade.

É necessário que haja uma articulação entre os CMAS, CEAS e o CNAS e, também, destes com os conselhos de outras áreas, tendo como perspectiva a intersectorialidade para que as políticas públicas realmente materializem a cidadania.

## **2.5. A intersetorialidade como forma de superação das formas tradicionais de dominação**

A intersetorialidade visa integrar diversas políticas setoriais, mas o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas tendem a setORIZÁ-las. As diversas políticas públicas tratadas de forma desarticulada e fragmentada não dão conta da totalidade complexa da realidade social.

Intersetorialidade e espaço territorial estão intimamente relacionadas, pois os espaços não podem ser fragmentados, tendo que ser dotados de aparatos públicos – educação, habitação, cultura, saúde, transporte, lazer e esporte, dentre outros –, pois há necessidades sociais.

O controle democrático é passível de realização a partir do momento em que as políticas públicas intersetoriais são realizadas territorialmente nos espaços sociais locais. Pensar sob esse novo prisma numa política intersetorial que englobe a totalidade das políticas públicas facilita a participação dos diversos atores nesses espaços de implementação. As diversas demandas passam a ser atendidas de forma integrada, tanto intersetorialmente quanto interinstitucionalmente. Intersetorialidade implica também em modificar as relações de poder que já estão arraigadas na cultura política da sociedade brasileira.

Só que para efetivamente implementar políticas intersetoriais é necessário que haja uma mudança de paradigma, articulando idéias, pensamentos, enfim, saindo do seu próprio lugar com uma visão setorial e construir relações alteritárias com as outras áreas, tendo uma ação social conjunta e compartilhada, mas sem perder de vista as diferenças entre as políticas.

A maior parte dos conselhos de políticas e de direitos não se articulam entre si para a criação de fóruns de discussão. Também possuem práticas fragmentadas e modificar isso passa pela mudança nas formas de pensar, isto é, passa por uma mudança de paradigma.

As necessidades sociais dos sujeitos não são fragmentadas e também não podem ser tratadas desta forma, pois necessitam ser pensadas de forma intersetorial (FERREIRA, 2003).

As práticas isoladas acabam por sobrepor as ações umas às outras e com isso, há um desperdício de recursos públicos. Nesse sentido, os conselhos gestores são fundamentais no que se refere à alocação de recursos dos fundos, isto é, se houver uma articulação entre os diversos conselhos existentes.

Sabe-se que os conselhos como *locus* de exercício do controle democrático, constituem-se em um grande avanço, mas ainda são necessários inúmeros outros avanços, como o desafio da intersetorialidade, para não fragmentar a questão social, tratando as várias áreas de forma estrutural. Não se pode tratar as diversas áreas de maneira isolada, mas é importante apreender a totalidade das dimensões sociais: esse é o desafio da intersetorialidade.

Apesar do artigo 6º, capítulo II – Dos direitos sociais – título II, da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, tratar da educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados como direitos sociais, as políticas sociais ainda são tratadas como paternalistas e de forma clientelista.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco no que se refere à constituição da assistência social enquanto política pública, pois o Brasil, nunca teve um real sistema de proteção social. De acordo com Suely Gomes Costa (1993), no Brasil há diversificadas formas de proteção social que se desenvolvem a partir das relações familiares, onde algum membro da família toma conta das crianças para os outros trabalhadores, além disso também criam e recriam formas de sobrevivência, devido ao desemprego estrutural.

“Basta olhar, com alguma atenção, a extensa rede de solidariedade e de auto-ajuda que, por tantos séculos, tem sobrevivido. A adoção informal

das crianças sem família a rede familiar e de vizinhança nos cuidados com os velhos e os doentes (que a parca rede asilar e hospitalar nunca cobriu), os albergues familiares de amigos e parentes, as creches informais [...]" (COSTA, 1993, p. 54).

Segundo Ana Luiza D'Ávila Viana (1998, p. 24), cria-se dentro dessa conjuntura um novo tecido social, que está "[...] exposto a esses novos riscos-demanda novas políticas sociais, novos tipos de programas sociais, pois aquele tipo de proteção vinculada ao mercado formal de trabalho" passa a ser para a minoria da população.

O processo de descentralização pode viabilizar o exercício do controle democrático sobre as políticas públicas. Segundo Luciano Prates Junqueira (1998, p. 13),

"o processo de descentralização como estratégia governamental aponta para a necessidade de recolocar cada ente federativo em seu espaço de ação peculiar, de modo que o município preste os serviços locais à população e que o Estado o apóie, através da regulação das relações e da moderação das desigualdades regionais, garantindo a ação intergovernamental e intersetorial no âmbito da unidade federada, com vistas à qualidade de vida da sua população".

Mas a descentralização que vem ocorrendo no Brasil não é entendida em uma perspectiva democrática, mas no sentido de melhorar a relação custo-benefício. Como se pode observar, o discurso presente na Constituição Federal de 1988 vem sendo invertido. Orlando dos Santos Júnior (2001) questiona a descentralização, colocando que talvez possa estar contribuindo para o acirramento das desigualdades sociais, ao invés de contê-lo. Uma questão importante a ser pensada é como está sendo operada essa descentralização. Para o autor é necessário que haja no Brasil políticas redistributivas juntamente com o processo de descentralização.

A grande questão que Junqueira (1998, p. 14) nos coloca "[...] é saber como superar essa fragmentação no interior do aparelho estatal municipal, pois as necessidades dos cidadãos não são satisfeitas apenas pela intervenção de uma política". A cidadania deve ser exercida em sua totalidade, em todas as dimensões da vida social, tais como educação, saúde, assistência social, habitação, previdência, trabalho, acesso a transporte público, dentre outros, garantindo assim uma qualidade de vida plena. "Mas o atendimento de cada política social é feito de maneira isolada,

enfrentando os problemas apenas da sua ótica, independentemente da sua capacidade de resolução" (JUNQUEIRA, 1998, p. 14).

É claro que não se pode desconsiderar os diversos conselhos gestores existentes, mas seria importante se houvesse uma articulação entre as diversas áreas ou o que Junqueira fala de "interação entre as diversas ações setoriais, constituindo o que se denomina intersetorialidade" (JUNQUEIRA, 1998, p. 14). Isso requer que se considere a totalidade das "[...] necessidades individuais e coletivas. Mas essa modalidade passa também pelas relações homem/natureza. É o espaço geográfico onde se dão as relações, mas que também é construído socialmente" (JUNQUEIRA, 1998, p. 15). Com essa afirmação de Junqueira (1998, p. 15) pode-se perceber que

"a intersetorialidade não é um conceito que engloba apenas as políticas sociais, mas também sua interface com outras dimensões da cidade, como sua infra-estrutura e ambiente, que também determinam sua organização e regulam a maneira como se dão as relações entre os diversos segmentos sociais".

Há uma grande heterogeneidade na população, pois cada sujeito possui a sua singularidade, por isso a intervenção intersetorial deve levar em conta as diversidades existentes.

Percebe-se que há uma dualidade da categoria descentralização, que visa a uma maior aproximação dos sujeitos para o exercício da cidadania através do controle democrático e participação na gestão de políticas, mas não é utilizado dessa forma na década de 1990. A descentralização foi utilizada pelo governo federal como forma de se desresponsabilizar da gestão das políticas sociais, transferindo-os para o privado.

Sabe-se que o desafio da intersetorialidade também depende da vontade política dos governantes. É importante que a intervenção intersetorial seja tratada dentro de uma perspectiva democrática, reorganizando o aparato institucional e não diminuindo-o, tratando os cidadãos enquanto os sujeitos de direitos, que possuem necessidades sociais.

Para que a intersetorialidade possa ser efetivada é de suma importância a análise da cultura política local. A intersetorialidade está além da simples mudança de organograma no poder público municipal. Torna-se necessário antes, a mudança na

forma de funcionamento e, principalmente, na cultura política local, tanto dos governantes quanto dos eleitores. É importante que os movimentos sociais pressionem o Estado para que este assuma um novo papel.

A assistência social atua no âmbito da questão social, em suas diversas expressões, que tem se acirrado devido ao desmonte que vivenciamos na última década, conforme já foi tratado anteriormente. Segundo Maria Carmelita Yazbek (2001, p. 42), “a noção de seguridade social está diretamente relacionada à cobertura universalizada de riscos e vulnerabilidades sociais e a assegurar um conjunto de condições de vida dignas a todos os cidadãos”.

Tem havido uma significativa diminuição da intervenção estatal na área social, no âmbito das políticas públicas. Nesse contexto, há uma questão que transfere responsabilidades para os setores privados, que acabam por tratar a assistência social enquanto filantropia. A política de assistência social tem sido tratada de forma isolada das outras políticas.

Enquanto política de seguridade social, a assistência social não pode estar isolada, mas sim integrada às outras políticas sociais, para que não haja sobreposições das políticas. O que tem havido é uma não articulação entre as diversas áreas com ausência de uma perspectiva integral e intersetorial.

A política de assistência social é uma política pública, que assim como as demais políticas, possui as suas particularidades, mas segundo Boschetti (2003, p. 39),

“[...] também é inegável sua capilaridade e sua elevada capacidade de interface com as demais políticas econômicas e sociais [...], o que lhe atribui a singularidade de constituir-se como política com ações e locus institucional próprios, mas também de estar presente, alojar-se e fazer parte constitutiva das demais políticas sociais. Nesse sentido, sua articulação com as outras políticas sociais é fundamental na adequação entre especificidade e intersetorialidade, na perspectiva de não diluir e fragilizar a assistência social como política pública”.

Boschetti (2003) fala ainda de algumas coisas que dificultam a materialização da intersetorialidade, como por exemplo, os programas serem pulverizados e fragmentados, além disso também tem a questão dos partidos políticos que ocupam as secretarias e brigam entre si e também a setorialização da gestão pública.

Com a criação de intervenções intersetoriais, pode-se superar as políticas sociais assistencialistas baseadas no clientelismo, isto é, em relações de favor. O que é público é visto como algo privado que está sendo dado por determinado político com um favor. Além disso, as políticas sociais tradicionais fragmentam a questão social.

Sabe-se que as categorias de análise controle democrático, intersetorialidade e esfera pública são interrelacionadas, não podendo falar de uma categoria sem falar das outras, pois "[...] a lógica intersetorial se apresenta como mais permeável à participação do cidadão, tanto no planejamento quanto na avaliação" (INOJOSA, 1998, p. 44).

É evidente que essa mudança de paradigma não se realiza sem resistência do modelo tradicional, mas a intersetorialidade é o caminho para a construção de uma esfera pública efetivamente democrática.

### **CAPÍTULO 3:**

#### **CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO RIO DE JANEIRO: CONSTITUIÇÃO DE UMA ESFERA PÚBLICA DEMOCRÁTICA?**

A partir das discussões anteriores a respeito da consolidação de uma esfera pública e democrática através do exercício do controle democrático e da intersectorialidade, dentro da política de assistência social e desta em interface com as outras políticas públicas, duas questões se fazem centrais: quais são as possibilidades do CMAS-RJ exercer o controle democrático sobre a política municipal de assistência social? Será que se pode verificar a presença da intersectorialidade na política de assistência social e no CMAS-RJ? Essas questões são fundamentais para apreendermos se há uma esfera pública e democrática na cidade do Rio de Janeiro.

Para isso, será realizada uma breve contextualização da política municipal de assistência social no Rio de Janeiro, mostrando como foi se dando o processo de descentralização.

A seguir será tratada a questão dos gastos públicos na política de assistência social, mostrando de que forma se dá a política de financiamento na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Para tentar dar respostas às questões anteriormente colocadas, será realizado um estudo de caso do CMAS-RJ, mostrando como se dá a sua composição, funcionamento através de regimento interno, de comissões temáticas, assembléias, dentre outros.

E, por último serão analisadas as atas das assembleias ordinárias e extraordinárias no período de fevereiro a dezembro de 2004, das entrevistas realizadas com os conselheiros e também das observações feitas através das participações em algumas assembleias ordinárias e extraordinárias.

A partir dessas análises poderá se identificar a existência ou não de práticas democráticas e, relacioná-las com o controle democrático por parte do CMAS sobre a política municipal de assistência social, bem como sua participação na tomada de decisões da gestão pública municipal.

### **3.1. A política municipal de assistência social na cidade do Rio de Janeiro**

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social, a cidade do Rio de Janeiro está no grupo das metrópoles, já que tem população superior a 900.000 habitantes, tendo uma população estimada em 2004 de 6.051.399 habitantes (IBGE – site: 2004).

A Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) – antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) – foi criada em 23 de agosto de 1979, a partir da desintegração da Secretaria de Turismo, e promulgada em lei no dia 23 de outubro de 1979. A partir desse período a SMDS começou a atuar com desenvolvimento comunitário, coordenando as regiões administrativas. Antes da LOAS, a atuação era voltada basicamente para a população em situação de rua, através da Fazenda Modelo, para a população moradora das favelas, para o atendimento de crianças nas creches públicas, projetos de educação e também de mutirão.

A partir da Lei Orgânica de Assistência Social (1993) a política municipal de assistência social começou a sofrer modificações, pois, não possuía uma concepção enquanto política social pública, apenas atuava com desenvolvimento comunitário. De acordo com o Relatório da SMDS, a respeito do primeiro semestre de 2003, após a LOAS, “a SMDS passou a ter como missão a Política Municipal de Assistência Social” (RIO ESTUDOS, 2003, p. 1).

Neste período de reestruturação, por causa da organização de um processo descentralizado e participativo – em consonância com o artigo 5º da LOAS – foram criadas no ano de 1994, dez coordenadorias regionais (CR) e os Centros Municipais de Assistência Social Integrada (CEMASI). Os CEMASIs estavam sob a coordenação das

CRs, que estavam divididas em dez áreas na cidade do Rio de Janeiro. Eram nos CEMASIs que se implementavam os programas e projetos sociais da antiga SMDS. Esses programas e projetos, custeados pelos recursos públicos, eram e, ainda o são, executados por entidades sociais, em parceria com a prefeitura.

Os referidos projetos sempre tiveram uma atuação segmentada: programas de zero a seis anos, de sete a quatorze anos, programas para jovens, para idosos e também para pessoas portadoras de deficiência; este último era implementado pela Fundação Municipal Lar Escola Francisco de Paula (FUNLAR), que é uma autarquia, isto é, entidade autônoma que auxilia a administração pública, sendo ligada à administração indireta da prefeitura.

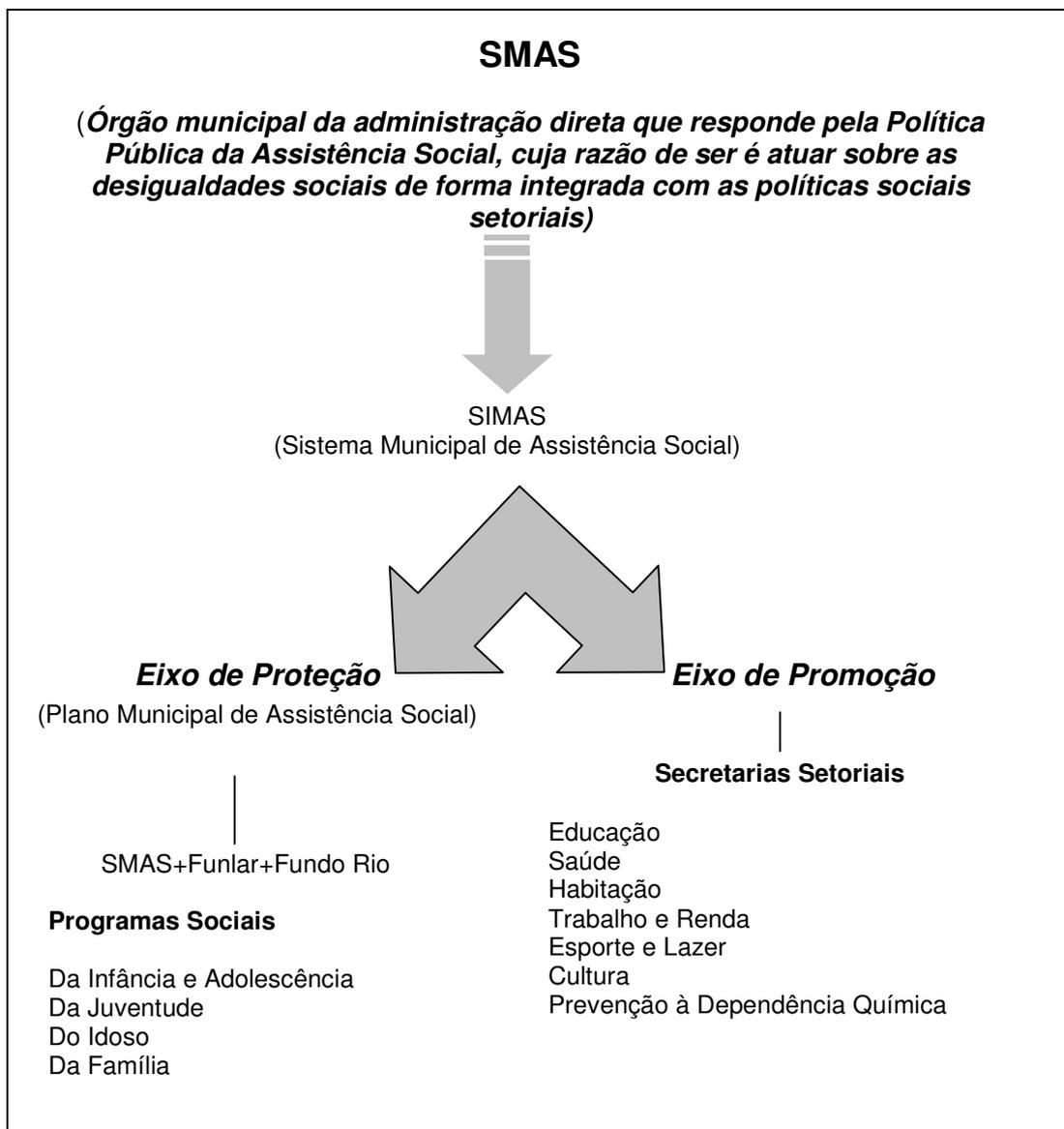
Em 1996, foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) – lei nº 2.459, de 30 de agosto de 1996, com função deliberativa, normativa e também fiscalizadora. Outros conselhos já estavam em funcionamento nesse período: Conselho Municipal de Defesa dos Direitos do Negro (COMDEDINE – lei nº 1.370, de 29 de dezembro de 1988), que tem como função assessorar a administração pública para o desenvolvimento de políticas para combater o racismo; Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (COMDEF – lei 1.401, de 07 de junho de 1989), que é meramente consultivo e também coordena e acompanha projetos de interesse desse segmento; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA – lei nº 1.873, de 29 de maio de 1992), com função deliberativa, normativo e controlador das ações da política municipal voltada para esse público – havia o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), que era atrelado ao CMDCA. (RIO ESTUDOS, 2003).

É interessante notar que, segundo o ex-coordenador (Serafim Fortes Paz) do Fórum Permanente da Política Nacional do Idoso no estado do Rio de Janeiro, desde 1993 vem sendo tentado criar o Conselho Municipal do Idoso. Já houve diversas tentativas para a sua criação, diversos projetos de lei de autoria de vereadores já foram apresentados na Câmara dos Vereadores, porém, até o momento sua criação não se concretizou. O Fórum Permanente da Política Nacional do Idoso chegou a formar uma Comissão para assessorar na elaboração da proposta deste Conselho.

Uma questão importante relacionada a esse processo de tentativas de criação do Conselho do Idoso na cidade do Rio de Janeiro é que existe uma Secretaria Especial da Terceira Idade (SETI), mas não existe o Conselho para exercer o controle democrático sobre essa política pública. E, os conselhos: COMDEF, COMDEDINE, CMDCA e CMAS, controlam ou deveriam exercer o controle sobre as políticas ligadas aos seus públicos específicos, mas também a política municipal de assistência como um todo. No caso dos programas voltados para idosos, como por exemplo, os abrigos, quem exerce o controle é o CMAS. E, se houvesse o conselho municipal do idoso, seria mais um aliado no exercício desse controle democrático.

A SMAS atua com programas voltados para todos os segmentos, inclusive de idosos. Nesse sentido, foi criado o Sistema Municipal de Assistência Social (SIMAS), através do decreto n.º 21058, de 08 de Fevereiro de 2002, com objetivo atuar de forma dinâmica e articulada no planejamento, coordenação, supervisão, orientação, execução e controle das ações inerentes à política de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro.

O SIMAS passa a abranger, em rede, as políticas sociais das secretarias que atuam na área social. Este Sistema foi criado no sentido de evitar programas sociais paralelos e passa a articular dois eixos considerados estratégicos no combate à exclusão social. Estes eixos são de proteção, que abrange a SMAS e seus órgãos vinculados, FUNLAR e FUNDO RIO (Fundo Municipal de Desenvolvimento Social), e de promoção que articulam as outras políticas sociais, como mostra o esquema a seguir:



Fonte: Um estudo para elaboração de um plano de ação estratégico para enfrentamento da pobreza no Município do Rio de Janeiro (SMDS, 2001)

A FUNLAR é responsável pela formulação da política pública de atendimento ao portador de deficiência da cidade e execução de ações neste sentido. O FUNDO RIO trabalha exclusivamente com a população em situação de rua, coordenando a Rede Acolhedora.

O esquema acima retrata uma lógica de atuação da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), que é a macrofunção, onde tem como objetivo o fortalecimento e a articulação entre as diversas secretarias das áreas acima citadas que, são “[...]”

responsáveis pela Macrofunção de Políticas Sociais, de forma a garantir um atendimento efetivo à população excluída socialmente” (RIO ESTUDOS, 2003, p. 2).

No final do ano de 2003, foi criada a Rede Única de Assistência Social (RUAS), que teve o prazo até final de maio de 2004 para ser implantada na cidade do Rio de Janeiro. A Rede RUAS agrega as entidades assistenciais que executam os programas da SMAS.

Em maio de 2004, a SMDS muda o nome para Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e, as Coordenadorias Regionais passar a ser denominadas de Coordenadorias Regionais de Assistência Social (CRAS), pois havia como objetivo tratar a política de assistência social com base nos pressupostos contidos na Lei Orgânica de Assistência Social. Essa mudança tem a ver com uma atitude política de conceber a assistência social como política pública, não sendo um movimento isolado do município do Rio de Janeiro, já que vem ocorrendo em outros municípios (São Paulo-SP, Campinas-SP, Recife-PE, Aracaju-SE, Porto Alegre-RS, dentre outros) e também em alguns estados (São Paulo, Amazonas, Paraná, Piauí, dentre outros).

O discurso presente na Secretaria Municipal de Assistência Social é que os programas de outras áreas deveriam estar concentrados em suas respectivas secretarias; e, à assistência social, caberia ser a “porta de entrada” dos usuários, onde deveria haver uma articulação com os programas sociais e com os outras secretarias, numa perspectiva intersetorial, para que se efetivasse a "porta de saída", visando a autonomia dos sujeitos de forma que não ficassem dependentes dos programas sociais da SMAS e, tivessem sua cidadania garantida, através da inserção nas outras áreas, tais como: educação, saúde, trabalho e renda, habitação, cultura, esporte e lazer, tendo assim, suas necessidades básicas atendidas. De acordo com o atual secretário de assistência social Marcelo Garcia, a SMDS virou SMAS

“porque acreditamos em Assistência como política de Seguridade, conforme diz a Constituição, política garantidora de direitos e acessos. Jamais Secretaria de Substituições. Assistência não tem que fazer saúde, qualificação profissional, educação, cultura. O profissional da Assistência deve descobrir onde está essa pessoa que tem todas essas ausências, e garantir a ela o acesso a todas as demais políticas. [...] E desenvolvimento social dá idéia de que podemos fazer tudo. E fica uma ‘Secretaria para Pobre’. Na realidade, nós não somos a ‘Secretaria dos

Pobres', mas sim a Secretaria que garante acesso dos pobres às políticas setoriais" (CMAS, 2003, p. 19-20).

Essa afirmação possui contradições, sendo importante na medida em que coloca a Assistência Social no seu lugar, enquanto política de Seguridade Social, mas retrocede quando coloca a SMAS como garantidora de acesso dos pobres às demais políticas, pois esvazia a assistência social de seu conteúdo, já que parece que é somente uma porta de acesso às outras políticas, não tendo assim suas especificidades.

A assistência social é uma política substancial que tem como base a universalidade a quem dela necessitar, não ficando restrita a questão da pobreza. A concepção de pobreza está ligada a uma noção da falta ou não da renda, tendo como pressuposto o cidadão consumidor. Nesse contexto, a política social serviria para inserir o "pobre" na lógica do consumo no sentido de ter acesso a bens e serviços. Essa conceituação difere da noção que coloca a assistência social enquanto política pública, onde os sujeitos possuem necessidades sociais que têm que ser abarcadas pelas políticas públicas.

E as políticas públicas, para materializar a cidadania têm que estar articuladas. Mas é possível perceber que ainda não há uma articulação entre essas diversas áreas, em termos de implementação de políticas públicas de forma integrada, menos ainda quando se pensa na intersetorialidade, pois segundo Rose Marie Inojosa (1998, p. 43),

"o modelo que tem como paradigma de organização a intersetorialidade visa propiciar a introdução de práticas de planejamento e avaliação participativas e integradas, na perspectiva situacional, de compartilhamento de informações e de permeabilização ao controle social".

Isso permite romper com uma cultura política tradicional de política focalizadas e segmentadas, passando a ter uma cultura política onde prevaleçam práticas democráticas. Mas é claro que este é um processo que de longo prazo, sendo necessária, antes uma interface dentro da própria política de assistência social, o que não ocorre, pois os programas e projetos sociais da assistência social são

fragmentados. Estes estão inseridos em sete núcleos temáticos, como pode-se observar no quadro a seguir:

NÚCLEOS TEMÁTICOS	OBJETIVO	PROGRAMAS
<b>Núcleo de Direitos Humanos</b>	Criado para coordenar projetos voltados para populações que vivem a margem da sociedade	<p>Agentes da Liberdade – Atua com egressos (as) do sistema penitenciário no sentido de inseri-los no mercado de trabalho.</p> <p>Penas Alternativas - são medidas punitivas que propiciam ao infrator a sua manutenção no contexto social em que vive, evitando a segregação e o preconceito.</p> <p>Sentinela – visa promover um conjunto de ações articuladas com crianças e adolescentes vítimas de abuso e/ou exploração sexual.</p>
<b>Núcleo da Infância e Adolescência</b>	Atua na gestão dos projetos que funcionam como proteção especial para crianças e adolescentes, prevenindo situações de extremo risco social.	<p>Núcleo de Atendimento à Criança – tem como objetivo proporcionar e desenvolver atividades recreativas, culturais e promocionais entre crianças de 0 a 3 anos e 11 meses em horário integral. São creches que até o final de 2005 terão que passar para a Secretaria de Educação.</p> <p>Jornada Ampliada - exerce um papel complementar e somatório à escola, contribuindo para estimular, apoiar e potencializar a criança, aumentando suas possibilidades de pleno desenvolvimento social, afetivo e intelectual.</p> <p>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - visa reverter a situação de milhares de crianças e adolescentes que são levadas ao trabalho precoce.</p>
<b>Núcleo da Juventude</b>	Responsável pela formulação e execução de políticas sociais voltadas para jovens de 14 a 24 anos, que residem em localidades onde tem atuação d Favela-Bairro.	<p>Agente Jovem - Por meio de ações e intervenções comunitárias, objetiva ampliar as expectativas dos jovens quanto ao seu futuro, bem como garantir o ingresso e/ou reingresso destes jovens no sistema de ensino.</p> <p>Meu primeiro Emprego - Capacita jovens entre 18 e 21 anos, que tenham concluído o ensino fundamental, estejam em dia com o serviço militar, visando proporcionar aos beneficiados maiores chances de ingressar no mercado de trabalho.</p> <p>Talentos da Vez - Voltado para jovens de 14 a 24 anos que moram em comunidades de baixa renda atendidas pelo programa Favela-Bairro Social ou que estão abrigados em centros de acolhimento da Prefeitura. Além de ocupar os jovens nos horários complementares ao período letivo, o programa capacita profissionalmente em diversas áreas das artes cênicas, formando um corpo de profissionais capaz de trabalhar nos bastidores e no palco de um espetáculo.</p> <p>Profissionalizando o Futuro - visa a restauração e conservação de bens artísticos móveis e históricos nacionais. Os jovens participam de oficinas técnicas de ilustração, empalhamento, estofaria e moldura, além de inglês e francês técnicos, ética, postura profissional, informática, história da arte, direito, cidadania e</p>

		contabilidade, com objetivo de resgatar a profissão de restaurador.
<b>Núcleo de Gênero e Família</b>	Responsável pela implantação, implementação, supervisão, monitoramento e avaliação dos projetos e ações destinados à mulher e mais amplamente às famílias no campo da Assistência Social do município.	Com licença eu vou à luta - capacita mães e avós (com 40 anos ou mais) de alunos de escolas da Rede Municipal de Ensino. São mulheres que nunca trabalharam ou não trabalham há muito tempo e que estão sozinhas e sem ajuda financeira de familiares. O objetivo do programa é aumentar a escolaridade destas mulheres, combater a sua exclusão no mercado formal de trabalho, proporcionar a mudança da imagem sócio familiar da mulher, através de sua valorização, possibilitar o aumento de renda familiar, através de estágio laborativo. Conversando é que a gente se entende - Funciona através de debates desenvolvidos a partir de temas trazidos e levantados pelas próprias famílias, promovendo a cidadania. Mulher Ação – São agentes Vigilantes de Exclusão, mapeando a exclusão a partir de alguns indicadores: evasão escolar e da creche, violências e maus tratos, analfabetismo, dentre outros.
<b>Núcleo de Oportunidade Solidária</b>	Tem como objetivo garantir acessos para que os usuários conquistem a sua plena autonomia. O Núcleo se constitui em uma ferramenta nesse processo, facilitando a entrada dos usuários no mercado de trabalho. Atua como intermediário entre empresas parceiras e os usuários dos projetos e equipamentos da prefeitura cadastrados.	
<b>Núcleo de Capacitação</b>	Programa de Aumento de escolaridade - É um programa que visa a propiciar condições para a conclusão da educação básica para as pessoas que não tiveram acesso à educação formal na época adequada.	
<b>Núcleo de Inclusão Produtiva</b>	É responsável pelo desenvolvimento, estruturação e coordenação de projetos voltados para a geração de trabalho e renda. Todas as iniciativas que passam por formação de cooperativas, identificação de potencialidades e acesso a microcrédito estão diretamente ligadas a este núcleo.	

Percebe-se, nesse sentido, a existência de uma fragmentação na política municipal de assistência social, através de programas e projetos focalizados, o que contraria o princípio da universalidade na assistência social. Segundo fala de Tatiana Dahmer (CMAS, 2003, p. 47), na quarta Conferência Municipal de Assistência Social (IV CMAS), realizada em 2003, é necessário “[...] estruturalmente resgatar essa dimensão de integração e universalização da política, assegurar intervenção de emergência não significa ter uma atuação focalista na política e não se reduzir a ela”. A maior parte desses programas são executados nas localidades onde há o Programa de Habitação Favela-Bairro. Isso faz com que vários programas descritos anteriormente sejam focalizados, ou seja, não abrange outras localidades.

Pode-se observar que há, nos programas sociais da SMAS, uma atuação conjunta com as entidades assistenciais, na execução dos programas e projetos. No entanto, cabe questionar se estas têm como perspectiva a garantia da cidadania, ou se prestam apenas serviços de forma assistencialista. O que se percebe é que muitas entidades que prestam serviços assistenciais tem uma concepção de cunho filantrópico, caritativo, não compreendendo e concebendo a cidadania como base de ação. Há diferentes formas de conceber a cidadania. Sonia Fleury (2004)<sup>18</sup>, diz que a cidadania possui duas concepções, onde a primeira se refere a uma visão no sentido liberal, que concebe o cidadão como livre para fazer as suas escolhas. Esta é uma visão compatível com a do mercado. E, a segunda visão coloca a cidadania como teoria fundamentada da democracia.

A primeira concepção de cidadania cria dificuldades para que haja uma efetividade na implementação dos programas sociais, que muitas vezes são fragmentados, não possuindo uma articulação entre si. Isso faz entender que a lógica da intersetorialidade não está se fazendo presente na materialização da política de assistência social, apesar de estar nos discursos instituídos pela gestão pública.

Muitos dos programas sociais são de transferência de renda, com um valor ínfimo que não garante, por exemplo, que uma criança que receba uma bolsa de R\$ 40,00 reais no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), vá parar de trabalhar, pois talvez, no trabalho infantil, essa criança ganhe um valor maior. Essa política acaba tendo, segundo Tatiana Dahmer (CMAS, 2003, p. 49) “[...] apenas um caráter distributivista de recursos residuais, não são nem recursos estratégicos e dentro de uma lógica de amenizar conflitos sociais”.

Segundo a SMAS (2004), a assistência social visa à garantia da “[...] promoção humana da população carente, visando ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade social e a garantia dos mínimos sociais”. Isso consta na LOAS em seu artigo 1º que “[...] provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

---

<sup>18</sup> FLEURY, Sônia. “Desafios da produção do conhecimento e política social”. Palestra proferida no Seminário de Avaliação Anual, realizado pelo Curso de Mestrado em Política Social na Universidade Federal Fluminense em 21 de julho de 2004, em Niterói.

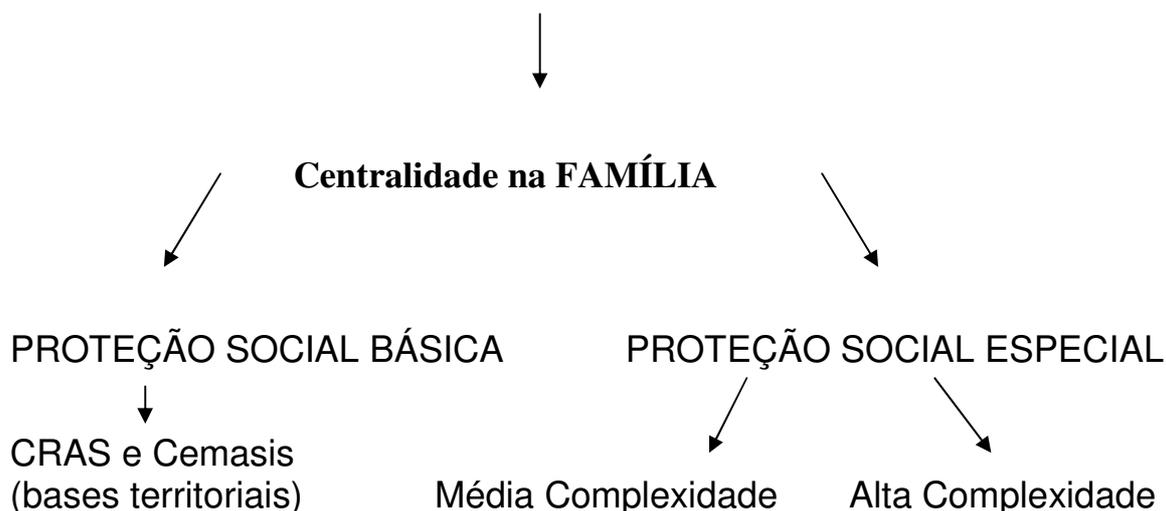
Potyara Pereira (2002a, p. 26) faz uma crítica à concepção de mínimos sociais, dizendo que estes são utilizados como forma de amenizar a miséria, dizendo que mínimo “[...] tem a conotação de *menor*, de *menos*, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social [...]”.

Para Pereira (2002a), os mínimos sociais têm que ser pensados enquanto necessidades sociais, para que as respostas às demandas sociais, sejam coletivas e não isoladas. As necessidades humanas têm que ser pensadas como sinônimo de necessidades sociais, pois o social não está descolado do humano. Dessa forma, há garantia de cidadania através das políticas sociais. Por isso, a autora prefere a concepção necessidades básicas, já que o termo “*básico* expressa algo *fundamental, principal, primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. [...] o *básico* que na LOAS qualifica as necessidades a serem satisfeitas (necessidades básicas) constitui o pré-requisito ou as condições prévias suficientes para o exercício da cidadania em acepção mais larga” (PEREIRA, 2002a, p. 26). Nesse sentido, o *básico* está ligado ao *ótimo* de satisfação.

No ano de 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), percebe-se uma abertura por parte da política municipal de assistência social para as mudanças em curso, a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No esquema abaixo, verifica-se que a PNAS, passa a ter como eixo central para as ações, a família, não mais focando em segmentos. A PNAS se divide em proteção social básica, que abarca as CRAS e CEMASIs; e, proteção social especial, que se divide em média e alta complexidade.

## **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**

(aprovada em setembro de 2004)



Dentro da nova lógica baseada no Sistema Único de Assistência Social, a política municipal de assistência social começa a sofrer mudanças onde os núcleos, programas e projetos citados anteriormente vão, estar sendo readequados de acordo com a nova estrutura. A proteção social básica, de acordo com o decreto n<sup>o</sup> 24.275 de 18 de outubro de 2004 passa, a incluir os serviços de fortalecimento dos vínculos familiares; serviços e processos de fortalecimento de convivência comunitária e desenvolvimento do sentido de pertencimento às redes micro-territoriais; serviços de referência para escuta, informação, apoio psicossocial, defesa, encaminhamentos monitorados; inclusão nos serviços das demais políticas públicas; e, desenvolvimento de competências e oportunidades de inclusão no mundo de trabalho e renda. E, a proteção social especial, que é dividida em média e alta complexidade, direciona suas ações para os sujeitos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social.

A média complexidade se direciona aos sujeitos que estão com seus direitos violados, mas que ainda não romperam com seus vínculos familiares e comunitários. E abrange abordagem de rua, prestação de serviços à comunidade e Liberdade Assistida, através de medidas sócio-educativas, erradicação do trabalho infantil, dentre outros. A

alta complexidade tem como objetivo a garantia da proteção integral aos sujeitos que romperam com vínculos familiares e comunitários. Esta abrange os centros de acolhimento, medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade, família substituta, dentre outros.

A PNAS (2004, p. 27) concebe vulnerabilidade social como abrangendo:

“famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade [...] identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual desvantagem pessoal resultante de deficiências exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas [...]”.

A questão da vulnerabilidade social, bem como esta concepção de proteção social básica e especial é muito recente e carece de estudos com vistas a um aprofundamento teórico-conceitual de forma crítica e construtiva, para que tenhamos como pano de fundo o processo de democratização.

O SUAS, dentro da PNAS, tem como pressupostos básicos: a vigilância social, que trata da questão territorial, com geo-referenciamento e produção de indicadores para identificar as desigualdades socioterritoriais, para poder formular e implementar políticas públicas de acordo as necessidades sociais, identificadas nas diversas realidades locais; a proteção social, que tratam dos serviços de proteção básica e especial, já abordados anteriormente; e, a defesa social e institucional, de forma que os usuários possam ter acesso ao conhecimento dos seus direito (PNAS, 2004).

Com base na PNAS, a SMAS definiu grupos de trabalho para discutir e construir a nova política municipal de assistência social, a saber: matricialidade e descentralização política administrativa e territorial; novas bases para a relação Estado – sociedade e controle social; financiamento e política de informação, monitoramento e avaliação. Este processo de estruturação tem como objetivo garantir de acesso aos direitos sócio-assistenciais, tendo como perspectiva a integralidade e também o fortalecimento da autonomia da família em situação de vulnerabilidade social.

É necessário atentar para essa nova lógica, presente na PNAS e também na política municipal de assistência social, que ainda está em processo de estruturação, com vistas a perceber se a fragmentação e focalização tão presentes nas políticas sociais vão ser substituídas por uma concepção de universalidade. Mas como esse

processo ainda está em construção não há como ter respostas para essa colocação. Segundo Boschetti (2004, p. 9),

“em termos de asserção, o SUAS rompe com a herança histórica de planejamento e definição nacional das ações fragmentadas por segmentos retoma os princípios da LOAS, concretizando-os na proposição de um sistema unificado com padronização de serviços, nomenclatura, conteúdo e padrão de funcionamento; define competências das esferas; propõe a integração de objetivos, ações, serviços. Benefícios, programas e projetos; e, ao instituir sistemas de proteção social básico e especial, respeita a oferta de serviços com base na proximidade territorial e necessidades locais. Sua implementação vem sendo defendida e ansiosamente aguardada por aqueles que se opõem ao predomínio da rentabilidade econômica e defendem a consolidação da assistência como direitos social”.

Uma questão que não está muito clara na PNAS é questão do financiamento, resta saber: sob que bases se dará essa nova forma de financiamento no que se refere à política municipal de assistência social, visto que os recursos públicos são dirigidos a programas segmentados, como os citados anteriormente.

### 3.2. Gastos públicos na assistência social

O controle democrático, para além dos conselhos gestores, deve ser exercido pela população, pois a prefeitura é um órgão público, onde os representantes foram eleitos pela população e, juntamente com a democracia representativa deve haver a democracia direta. Essa combinação que Benevides (1998) denomina *democracia semi-direta* é fundamental para que a gestão municipal haja com transparência na política de financiamento, através da prestação de contas, que precisa ficar disponível para a consulta da sociedade e participação do conselho na tomada de decisões, definindo de que forma devem ser alocados os recursos públicos. Para isso, é imprescindível, que se tenha como pressuposto a universalização da política de assistência social para a materialização da cidadania.

De acordo com a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro - artigo 97 – a prestação de contas do Município deve ficar à disposição de qualquer cidadão para que este possa examinar e apreciar e, em caso de não concordância, poderá questionar a sua legitimidade, segundo os termos da lei. Se isso ocorre, o órgão público, no caso a prefeitura, passa a ter uma gestão social. Com base em Wagner Rosa (2004, p. 61), a gestão social

“[...] a partir da consideração de sua dimensão pública, contribui para a construção de modelos de administração não vinculados à lógica do capital, ao exigir, para isso, a definição de finalidades democráticas e emancipatórias para o modelo de gestão da área social”.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, a prefeitura ainda tem muito que avançar no que se refere à gestão municipal, já que não há orçamento participativo funcionando,

apesar da lei orgânica municipal, prever em seu artigo 255 a participação popular na elaboração do orçamento plurianual de investimentos, nas diretrizes orçamentárias, no orçamento anual e no processo de sua discussão.

No que se refere à prestação de contas, Wagner Rosa (2004) fala de uma técnica – orçamento-programa – que integra o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), no sentido de se objetivar a que se destinam os gastos públicos. O orçamento-programa, de acordo com a portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão (MOG), cria uma estrutura hierárquica, onde compreende-se: função, subfunção, programa, projeto e atividade.

Cada uma dessas partes da estrutura é definida da seguinte forma: a função é “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”; a subfunção “representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. [...] poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas”; programa é “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”; projeto é “um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo”; e, atividade é “um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo”.

A prestação de contas do poder público municipal é feita de acordo com o modelo do orçamento-programa, como determinado pelo MOG. Segundo o Relatório do Tribunal de Contas do Município (TCM) sobre a Prestação de Contas da Prefeitura do Rio de Janeiro, referente ao ano de 2003, o repasse de recursos ocorre por secretarias e, a assistência social encontra-se na “Função 08”.

No quadro a seguir pode-se observar as despesas referentes à Função assistência social, por subfunção com o percentual de distribuição dos gastos na área:

SUBFUNÇÃO	R\$	%
Assistência Comunitária	66.734.398,50	54,60%
Alimentação e Nutrição	19.918.627,85	16,30%
Assistência a Criança e ao Adolescente	18.908.125,31	15,47%
Assistência ao Portador de Deficiência	5.647.446,59	4,62%
Assistência ao Idoso	5.626.304,72	4,60%
Administração Geral	5.363.398,46	4,39%
Formação de Recursos Humanos	24.811,00	0,02%
Educação Infantil	0,00	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>122.223.112,43</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: FINCON – Retirado do: TCMRJ/CAD. Prestação de Contas de Gestão 2003. Site: <http://www.tcm.rj.gov.br>

Pode-se notar que houve um gasto total no valor de R\$ 122.223.112,43 milhões. As despesas na área da assistência social foram menores que a dotação orçamentária atualizada, no valor de R\$ 169.973.774,09 milhões, o que significa que foram gastos 71,1% do valor total da dotação orçamentária atualizada.

Mas quando verifica-se o valor da dotação inicial para a assistência social, constante no relatório de Prestação de Contas referente ao ano de 2003 (PCRJ, 2004), observa-se que há uma grande diferença, entre a dotação inicial (valor aproximado de R\$ 194.240.000,00 milhões), a dotação atualizada (R\$ 169.974. 774,09 milhões) e as despesas empenhadas (R\$ 122.223.112,43 milhões). A esse respeito Selene Pereira Nunes (CMAS, 2003, p. 41), na IV CMAS, diz que o gasto público passa por três fases:

“[...] o empenho, a liquidação e o pagamento. Se você pelo menos tivesse empenhado uma grande parte do seu orçamento, mesmo não tendo liquidado até o final do ano, poderia pelo menos escrever isso em restos a pagar, mas se você nem empenhar, significa que essa dotação orçamentária é perdida quando encerrar o exercício”

Com isso, pelo não uso de R\$ 47.751.661,66 milhões, perde-se um grande volume de recursos que poderiam ter financiado as políticas públicas, ou seja, a população deixou de ser atendida. E, com isso, quem sai perdendo são os cidadãos que deveriam estar acessando essas políticas para melhoria da sua qualidade de vida.

Segundo o Relatório de Prestação de Contas da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro referente ao ano de 2003, esse valor de despesa menor que a dotação, ocorreu também em outras áreas e se deve ao fato de que “o PIB per capita, em volume,

apresentou queda de 1,5% em 2003”, o que fez com que as três esferas de governo tivessem uma arrecadação negativa, com relação ao esperado. (PCRJ, 2004).

Grande parte das receitas do município é oriunda de tributos (impostos e taxas), como o ISS (Imposto Sobre Serviços), o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), IVVC (Imposto Sobre Vendas a Varejo de Combustíveis) e o ITBI (Imposto sem Transmissão Intervivos de Bens Imóveis) e, também de transferências governamentais, como o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços), IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), dentre outros.

E, como o PIB teve uma queda em 2003, esses tributos e transferências correntes foram menores, com isso as despesas também decresceram com relação à previsão orçamentária. A previsão orçamentária era no valor de aproximadamente R\$ 8.403.839.000,00 bilhões e as despesas foram de aproximadamente R\$ 7.226.030.000,00 bilhões, que significa que não houve a arrecadação esperada para o ano de 2003 (PCRJ, 2004).

No quadro abaixo pode-se observar, a composição do resultado orçamentário, considerando o saldo de exercícios anteriores.

<b>COMPOSIÇÃO</b>	<b>R\$ Mil</b>
Receitas	6.991.917
Despesas	(7.226.030)
Saldos de Exercícios Anteriores <sup>1</sup>	575.897
Superávit Considerando Saldos de Exercícios Anteriores	341.789

Nota: 1) Utilizado para abertura de créditos adicionais  
Retirado do Relatório de Prestação de Contas 2003 da PCRJ.

Verifica-se que as receitas (aproximadamente R\$ 6.991.917.000,00 bilhões) foram menores que a previsão de aproximadamente R\$ 8.403.839.000,00 bilhões. De acordo com o relatório de Prestação de Contas 2003 (PCRJ, 2004), essa baixa arrecadação tributária com relação à previsão orçamentária se deve à conjuntura econômica que não foi favorável. O superávit no valor de aproximadamente R\$ 341.789.000,00 milhões poderá servir como reserva de contingência para refinanciamento da dívida interna e externa. Vale lembrar que as despesas no valor

aproximado de R\$ 7.226.030.000,00 bilhões se referem aos valores gastos, como pode-se observar no quadro a seguir:

### Despesa por Função de Governo - 2002 e 2003

Funções	Em R\$ Mil			
	2002	%	2003	%
Legislativa	257.081	4,01%	286.176	3,96%
Judiciária	27.125	0,42%	32.579	0,45%
Administração	554.277	8,64%	668.259	9,25%
Segurança Pública	107.011	1,67%	114.039	1,58%
Assistência Social	105.670	1,65%	122.223	1,69%
Previdência Social	522.579	8,15%	642.596	8,89%
Saúde	1.289.343	20,10%	1.479.688	20,48%
Trabalho	5.554	0,09%	22.457	0,31%
Educação	1.549.988	24,16%	1.774.268	24,55%
Cultura	85.006	1,33%	86.598	1,20%
Urbanismo	758.211	11,82%	789.292	10,92%
Habitação	205.155	3,20%	174.917	2,42%
Saneamento	24.829	0,39%	19.068	0,26%
Gestão Ambiental	127.762	1,99%	69.252	0,96%
Ciência e Tecnologia	1.154	0,02%	946	0,01%
Indústria	8.871	0,14%	8.491	0,12%
Comércio e Serviços	55.500	0,87%	65.896	0,91%
Transportes	70.003	1,09%	79.964	1,11%
Desporto e Lazer	83.786	1,31%	121.932	1,69%
Encargos Especiais	576.146	8,98%	667.389	9,24%
<b>Total</b>	<b>6.415.051</b>	<b>100,00%</b>	<b>7.226.030</b>	<b>100,00%</b>

Retirado do Relatório de Prestação de Contas 2003 da PCRJ.

No caso da assistência social, as despesas no valor de R\$ 122.223.112,43 milhões, correspondem a 1,69% do valor total gasto no município. Nesse sentido, observa-se que houve um crescimento com relação às despesas de 2002 para 2003, de 15,7% nos gastos da função assistência social, mas o percentual de gastos com relação ao valor total foi ínfimo passando de 1,65% em 2002 para 1,69% em 2003. Isso significa que não houve um aumento significativo dos gastos com a assistência social, mesmo com as grandes desigualdades sociais existentes na cidade do Rio de Janeiro, o que quer dizer que a política de assistência social ainda não é prioridade para o poder público municipal.

Mas esse não é um dado isolado, já que na esfera federal os gastos com a assistência social no ano de 2004 foram de 2,4% do orçamento total da Seguridade Social, não chegando nem a metade do percentual deliberado na IV Conferência

Nacional de Assistência Social, que é de 10% do orçamento da Seguridade Social (BOSCHETTI, 2004).

No quadro a seguir, verifica-se a utilização de recursos por projetos, atividades e operações especiais, ainda na Função assistência social.

<b>PROJETO/ATIVIDADE</b>	<b>R\$</b>
2505 Provisão de Gastos com Pessoal	19.850.745,42
2093 Programa Bolsa Alimentar	12.727.681,09
2120 Programa de Assistência Social para População de Rua	9.428.586,26
2486 Programa de Assistência Social para a Infância e Adolescência	8.768.137,14
1007 PROAPII - Atenção a Crianças e Adolescentes	8.747.890,52
2273 Atendimento Nutricional aos Programas Sociais	7.190.946,76
2050 Programa de Assistência Social para Jovens e Adultos	5.727.042,77
2274 Programa de Assistência Social para Idosos	5.626.304,72
2045 Infra-Estrutura e Manutenção das CRAS, Cemasis e Programas Sociais	4.509.673,93
2250 Pessoal dos Cemasis de Pequeno, Médio e Grande Porte	4.309.491,84
4538 Aplicação de Recursos e Convênios	3.943.186,30
2581 Capacitação, Assessoria e Proteção Especial no Atendimento a Criança e ao Adolescente	3.561.435,89
4514 Benefícios a Segurados/Dependentes	3.817.343,36
2043 Programa de Assistência Social - Fortalecimento Institucional	3.485.546,78
2488 Programa de Assistência Social para Pessoas Portadoras de Deficiência	3.309.326,82
4572 Programas Especiais para o Desenvolvimento Social	3.275.163,02
4582 Pessoal Próprio a Disposição de Outros Órgãos	2.743.315,27
4125 Descentralização de Atividades de Atendimento a Criança e de Reabilitação	1.749.380,80
2048 Programas Especiais de Assistência Social	1.585.449,39
3027 Construção, Reforma e Ampliação de Unidades de Desenvolvimento Social	1.165.578,11
2487 Programa de Assistência Social para Famílias	1.150.831,27
2002 Apoio Administrativo	1.098.211,92
4033 Provisão de Gastos com Pessoal - Indiretas	1.077.156,26
2259 Pessoal dos Cemasis Creches	948.571,38
2047 Manutenção Predial - Cemasis e CRAS	778.292,89
2248 Atividades do Conselho Tutelar de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	757.309,87
4052 Apoio Administrativo - Indiretas	447.843,18
4006 Inclusão No Mercado de Trabalho da Pessoa Portadora de Deficiência	113.684,74
2578 Atividades do Conselho Municipal de Assistência Social	80.979,09
2247 Atividades do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente	74.199,64
2579 Atividades do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	60.943,00
2580 Atividades do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos dos Negros	53.052,00
2818 Subvenção Social ao Instituto Presbiteriano Álvaro Reis de Assistência a Criança e ao Adolescente - Impar	20.000,00
5035 Subvenção Social a Associação Beneficente Cristã - Abc	15.000,00
4569 Capacitação de Recursos Humanos - Indiretas	13.901,00
2014 Capacitação de Recursos Humanos	10.910,00
<b>TOTAL</b>	<b>122.223.112,43</b>

Fonte: FINCON – Retirado do: TCMRJ/CAD. Prestação de Contas de Gestão 2003. Site: <http://www.tcm.rj.gov.br>

Dentre os gastos com projeto/atividade, há o Programa de Assistência Social para População de Rua (2120), o Programa de Assistência Social para Pessoas Portadoras de Deficiência (2488) e, Inclusão no Mercado de Trabalho da Pessoa Portadora de Deficiência (4006). Esses projetos são desenvolvidos pela FUNLAR (no que se refere à pessoa portadora de deficiência) e pelo FUNDO RIO (no que se refere à população em situação de rua).

Observa-se no quadro acima que os referidos projetos recebem recursos da assistência social. Mas porque recebem esses recursos, se tanto a FUNLAR quanto o FUNDO RIO são autarquias, ligados à administração indireta, e tem dotação orçamentária própria, como nos mostra o quadro a seguir:

<b>ENTIDADES</b>	<b>RECEITA ARRECADADA</b>	<b>DESPESA REALIZADA</b>	<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO</b>
FUNDO RIO	16.141.436,53	11.139.505,80	5.001.930,73
FUNLAR	16.543.953,85	16.914.249,09	(370.295,24)

Fonte: TCMRJ/CAD. Prestação de Contas de Gestão 2003. Site: <http://www.tcm.rj.gov.br>

O quadro acima mostra o orçamento da FUNLAR e FUNDO RIO, referente ao exercício de 2003, com receita arrecadada, despesa realizada e o resultado orçamentário com sobra de recursos ou não.

Com relação à FUNLAR e o FUNDO RIO, pode-se observar que possuem receita arrecada nos valores de: R\$ 16.543.953,85 milhões e R\$ 16.141.436,53 milhões, respectivamente. Se as ações são realizadas de forma conjunta, na área da assistência social, observamos que há uma pulverização de recursos, que podem estar sendo mal utilizados. Nesse sentido, Ivanete Boschetti (CMAS, 2003, p. 25) coloca algumas questões: “por que a execução direta fica com X ou um percentual de recursos e a execução indireta fica com outro? Quais são os critérios na definição dessa distribuição de recursos?”. Essa é uma questão complexa, já que não há orçamento participativo no município para avaliar tais questões e, essa destinação dos recursos não é aberta ao conhecimento da população. É importante que haja o exercício do controle democrático sobre os gastos públicos, tanto os da Função assistência social, como os das autarquias, quanto os repasses via Fundo.

O Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), criado pela Lei n° 2.460 de 05 de agosto de 1996, possui como objetivo “proporcionar recursos e meios para o

financiamento das ações na área da assistência social” (artigo 1º). O FMAS é vinculado diretamente à SMAS, que o gere com o auxílio do CMAS. A receita orçamentária, relativa ao ano de 2003, está no quadro a seguir:

<b>RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS</b>	<b>R\$</b>	<b>%</b>
<b>CORRENTES</b>	<b>16.525.943,95</b>	<b>75,31</b>
Transferências do FNAS-Eradicação do trabalho infantil	2.582.972,60	11,77
Manutenção da Unid. Levy Miranda do abrigo de Cristo	3.000.000,00	13,67
Programa de Atendimento a Criança	3.367.689,24	15,35
Transferência do FNAS-Agente Jovem SAC-2001	1.874.510,00	8,54
Programa Portadores de Deficiências	3.255.462,48	14,84
Transferências do FNAS-PETI Programa Desenv.		
Prodesco	400.000,00	1,82
Remuneração de Depósitos Bancários	1.296.611,03	5,91
Transferências do FNAS-ação Continuada Abrigo	223.440,00	1,02
Outras Receitas Orçamentárias	525.258,60	2,39
<b>REPASSES</b>	<b>5.416.862,27</b>	<b>24,69</b>
Recursos do Tesouro	5.416.862,27	24,69
<b>TOTAL</b>	<b>21.942.806,22</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Prestação de Contas do Exercício 2003.

Retirado do: TCMRJ/CAD. Prestação de Contas de Gestão 2003. Site: <http://www.tcm.rj.gov.br>

As receitas correntes arrecadadas correspondem a R\$ 16.525.943,95 milhões e, o valor dos repasses recebidos é de R\$ 5.416.862,27 milhões. Essas receitas somam um montante de R\$21.942.806,22 milhões. Esses recursos só podem ser aplicados mediante avaliação e aprovação do CMAS. No quadro a seguir verificam-se as despesas dos projetos/atividades.

PROJETO/ATIVIDADE	R\$	%
2486 ATENDIMENTO A CRIANCAS E JOVENS EM SITUACAO DE RISCO SOCIAL	7.403.578,91	40,26%
2048 PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL	1.585.449,29	8,62%
2050 PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL PARA JOVENS E ADULTOS	1.914.324,09	10,41%
2274 PROGRAMA DE ATENDIMENTO A TERCEIRA IDADE	3.733.398,30	20,30%
2488 ASSISTENCIA A PORTADORES DE DEFICIENCIA	3.309.326,82	18,00%
2120 PROGRAMA DE ASSISTENCIA SOCIAL PARA PESSOAS EM SITUACAO DE RUA	138.810,00	0,75%
2487 ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL EM NUCLEOS DE APOIO AS FAMILIAS-NAF	303.377,48	1,65%
2331 DESPESAS OBRIGATORIAS E OUTROS CUSTEIOS - ADMISTRACAO DIRETA	0,00	0,00%
2619 INST.PROG.CASAS DE ACOLHIDA,P/ATEND.CRIANCAS,ADOL.VIT MAUS TRATOS E ABUS SEXUAIS-EL7246	0,00	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>18.388.264,89</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: FINCON / Retirado do: TCMRJ/CAD. Prestação de Contas de Gestão 2003. Site: <http://www.tcm.rj.gov.br>

Comparando os dois quadros acima, com relação aos R\$21.942.806,22 milhões arrecadados e, com relação às despesas realizadas no valor de R\$ 18.388.264,89 milhões, pode-se observar que houve um superávit orçamentário de execução no valor de R\$ 3.554.541,33 milhões. Isso significa que houve uma grande parcela que não foi gasta, somando pouco mais de 16% do valor total arrecadado.

Esse valor é significativo e deixa de ser gasto, com isso quem sai perdendo são os sujeitos que possuem necessidades sociais que deveriam estar sendo atendidas com esses recursos que deixaram de ser utilizados.

O Tribunal de Contas do Município (TCM) fez algumas recomendações no que concerne à aplicação dos recursos do FMAS, como: o envio bimestral das demonstrações das receitas e despesas ao CMAS para o exercício do controle democrático. Além disso, também orientou que haja um controle mais rigoroso acerca dos convênios firmados. Nesse sentido, Ivanete Boschetti (CMAS, 2003, p. 24-25) diz que:

“em relação à ação dos conselhos nos controles dos recursos, [...] se o recurso não tiver assegurado não existe política. Você pode ter intenções de política, mas ela se materializa a partir do momento em que você garante recursos materiais, financeiros e humanos, ou seja, os recursos necessários. Nesse sentido, o controle sobre os recursos públicos, [...] é um dos mais importantes em termos de garantir a política pelos conselhos, e sobre os recursos financeiros mais ainda, porque a

gente tem uma história no Brasil de obscuridade em relação a montantes de recursos, aonde foram aplicados, como foram aplicados, de onde ele vêm. Então, uma questão fundamental é se perguntar se os conselhos têm exercido seu papel legal e legítimo de aprovar e apreciar a proposta orçamentária dos municípios, de aprovar e apreciar a planilha de gasto do Fundo Municipal que, pela lei, deve ser encaminhado ao conselho bimestralmente [...]”.

O controle democrático sobre os recursos do FMAS e também da Função assistência social é de fundamental importância, para que haja materialização da cidadania. Mas, muitas vezes, esse controle democrático não é efetivamente exercido pelos conselhos.

A partir das observações feitas pelo TCM cabe questionar se o CMAS exerce, de fato, o controle democrático. Já que em uma assembleia ordinária, que ocorreu em dezembro de 2004, houve um “verdadeiro leilão de quem quer mais”, na fala de uma docente que presta assessoria para uma entidade e que estava presente na referida assembleia.

Nesse sentido, verifica-se que as recomendações do TCM não vem sendo cumpridas. No que se refere aos convênios, observa-se nas assembleias extraordinárias e ordinárias, que não há um rigor no sentido de exercer um efetivo controle sobre as entidades que estabelecem convênios com o poder público para execução dos programas e projetos sociais.

Esse caso relatado pela referida docente ocorreu precisamente em dezembro de 2004, nas assembleias extraordinária e ordinária, respectivamente. Na assembleia extraordinária, foi discutida a questão do co-financiamento, onde a SMAS colocou que aumentou o valor per capita para as modalidades de atendimento à pessoa portadora de deficiência, abrigo para população em situação de rua e idoso, ficando para as novas modalidades de atendimento à criança (Briquedoteca, Geração de Renda – Família e Apoio Sócio-Educativo à Família), o per capita da esfera federal, no valor de R\$ 10,00 (dez reais).

Ficou decidido que como é um valor ínfimo, os projetos de Brinquedoteca e Geração de Renda – Família não seriam viáveis, já que demandariam um volume maior de recursos. Nesse sentido, o Apoio Sócio-Educativo à Família, nos moldes do projeto

“Conversando é que a Gente se Entende”, ficou sendo o único viável. Para essas modalidades são 19.459 metas (atendimentos). Essa questão de metas é complexa, pois parece que quando se atinge as metas está “tudo ótimo”, mas e como fica a sustentabilidade dos programas, já que não há monitoramento nem avaliação dos mesmos. Atingir a meta estipulada, para receber os recursos não significa que necessariamente houve uma prestação de serviços com qualidade.

Com relação às metas, ficou estipulado um prazo para que as entidades apresentassem um plano de trabalho com definição de metas. E a exigência, é que a instituição, além de ter inscrição no CMAS (o que não garante seu compromisso com a cidadania), tem que atender crianças de zero a seis anos.

Quando ocorreu a assembléia ordinária verificou-se que as metas não haviam sido atingidas havendo um saldo de sete mil metas e, com isso, resolveu-se abrir para quem quisesse aumentar suas metas ou propor novas metas, sem passar por nenhum processo de avaliação. A docente citada anteriormente levantou e colocou que “quando tem Tribunal de Contas a coisa é rígida, quando não tem flexibiliza” (sic.), pois havia rigidez para as entidades que recebiam por convênio guarda-chuva<sup>19</sup>, já que isso não é permitido, de acordo com o Tribunal de Contas.

Como o tempo era curto, já que o município deveria apresentar a Rede RUAS para o Governo Federal até início de janeiro de 2005, resolveu-se abrir na assembléia e aceitar as metas de quem a sugerisse, aprovando as metas sem avaliação e, assim a presidente do CMAS (conselheira governamental) disse: “com a mãozinha levantada, com educação e com silêncio, quais as instituições que estão aqui que não apresentaram propostas?” (sic.).

Apesar dos protestos da docente e de um grupo de assistentes sociais, técnicas de referência dos conselhos, que têm como base de ação a perspectiva do direito, houve o que a docente denominou anteriormente, de “um verdadeiro leilão de quem quer mais”.

O controle democrático, nesse contexto, não se materializa, pois para utilizar os recursos públicos, e com isso, atingir as metas, aprova-se recursos para entidades que

---

<sup>19</sup> Convênio guarda-chuva é quando uma entidade que tem inscrição no CMAS recebe os recursos no lugar de outra entidade, que não possui inscrição no CMAS, e repassa para a entidade que está executando. Uma entidade guarda-chuva possui várias entidades que executam os projetos. Só que pelo Tribunal de Contas isso não é mais permitido, e causou uma revolta por parte das entidades que não poderiam mais receber recursos já que não eram inscritas no CMAS.

não se sabe se irão realizar um trabalho efetivo, na perspectiva da garantia da cidadania. Atingir metas não significa qualidade no serviço prestado à população. Sem nenhum critério, corre-se o risco de achar que se está fazendo política pública, mas na verdade, se está executando os projetos de qualquer jeito, sem garantir sustentabilidade nas ações executadas. Nesse sentido, cabe realizar um aprofundamento de como se constitui o CMAS-RJ, explicitando sua lógica de funcionamento.

### 3.3. O Conselho Municipal de Assistência Social: seu funcionamento e estrutura

A primeira Conferência Municipal de Assistência Social (I CMAS) na cidade do Rio de Janeiro ocorreu em 1996, quando ainda não existia o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Este foi instituído pela Lei nº 2469, de 30 de agosto de 1996. No mesmo ano teve eleição para o CMAS e a presidente era a própria secretária municipal de assistência social. E, na vice-presidência ficou um representante da sociedade civil, que foi o mais votado pela mesma. Este conselho assumiu suas funções em 1997 e, segundo Marcelo Garcia (SMAS, 2004a, p. 14) – na época vice-presidente do CMAS –,

“[...] não se sabia muito bem qual o papel dele. Nós fomos construir esse papel junto com o governo e a sociedade civil. E aí, sim, um espaço de fazer política. É uma época que não tem financiamento descentralizado do Governo federal. Era outra época. Apesar de ser tão pouco tempo atrás, nós estamos falando de uma época em que não havia um real Governo Federal, e os municípios tinham orçamentos específicos”.

Os Conselhos devem se constituir como “*locus* do controle democrático”, o que não significa dizer, que esse controle é materializado nesses espaços existentes. No caso do CMAS, observa-se que está em fase de construção, já que essa experiência tem nove anos.

Como afirmado pelo primeiro vice-presidente do CMAS, o conselho não sabia qual o seu papel e, até hoje, ainda não sabe, ou talvez saiba, mas por causa da correlação de forças, das alianças que se formam, dos interesses pessoais em jogo, esse controle democrático não se materializa em todos os momentos.

O CMAS é uma instância deliberativa fazendo parte do processo descentralizado e participativo, tendo funções normativas e fiscalizadoras das ações e serviços de natureza pública e privada na política de assistência social. E, de acordo com o artigo 2º, da Lei nº 2469 de 30 de agosto de 1996, o CMAS está vinculado à SMAS, tendo como objetivo básico, prestar assessoria para a administração pública no que concerne ao estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de assistência social. O CMAS tem o apoio administrativo da SMAS para o seu funcionamento, recebendo para isso, recursos financeiros, materiais e humanos da área da assistência social. Possui como atribuições e competências, de acordo com a referida lei, em seu artigo 4º,

“aprovar a política municipal de assistência social; participar da elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária a ser encaminhada à Câmara Municipal pelo Poder Executivo concernente às ações e serviços no campo da assistência social; atuar na formulação de estratégias e controle da execução de política de assistência social; auxiliar e apresentar propostas relativas à gestão do FMAS; [...] acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados; [...] articular com as demais políticas sociais básicas, nos campos da saúde, habitação, educação e previdência, a atuação integrada entre os diferentes Conselhos Municipais e outras instâncias existentes, incluídas as de âmbito regional, para a priorização, racionalização e efetivação de serviços e programas municipais e regionais, bem como das ações conjuntas em nível de participação ou de complementariedade; [...] formular propostas para a elaboração de projetos de lei pertinentes à questão da assistência social; [...] criar ou promover canais interinstitucionais de participação popular, garantindo a informação e publicidade do conteúdo do processamento e do resultado da política de assistência social; [...] divulgar, no Diário Oficial do Município todas as suas resoluções, bem como os balanços anuais do FMAS, e os respectivos pareceres emitidos pelo órgão encarregado por sua contabilização e pela Auditora Geral do Município” (CMAS, 1996).

Nem todas essas atribuições e competências são cumpridas, pois já que não passa pelo CMAS a proposta orçamentária a ser enviado pelo Executivo para a Câmara Municipal. O que ocorre é uma comunicação ao CMAS de como os recursos estão estipulados, como por exemplo, no caso anteriormente relatado onde a meta para

projetos de atenção à família tinham como valor per capita dez reais, e não se discutiu se esse valor deveria ser diferente ou não, pois o executivo já havia decidido.

Vê-se então que o CMAS está muito aquém de efetivar o exercício do controle democrático, passando muitas vezes a ter um papel meramente consultivo e não deliberativo.

Outra questão que dificulta o exercício do controle democrático por parte do CMAS é a sua não articulação com outras áreas das políticas públicas e também com seus respectivos conselhos. Não há articulação entre os quatro conselhos ligados à SMAS (COMDEF, CMDCA, CMEDINE, CMAS), que dirá do CMAS com outras áreas. Por exemplo, os programas voltados para criança e adolescente, que poderiam estar sendo controlados, tanto pelo CMAS quanto pelo CMDCA ficam pulverizados em um ou outro conselho. Além disso, há instituições que são inscritas nos dois conselhos e executam ações com recursos públicos a partir dos dois conselhos. Se houvesse essa interface dos conselhos, não haveria essa sobreposição de ações. A esse respeito, Serafim Fortes Paz (2001, p. 160-161) diz que:

“[...] cabe refletir sobre a necessária parceria dos Conselhos por segmentos ou de Defesa de Direitos e os Conselhos de Políticas Setoriais. Em especial no caso dos Conselhos de Idosos devem articular e estreitar relação com os Conselhos de Assistência Social, pois estes são responsáveis pela definição de políticas públicas e recursos diretamente da área social. Ou seja, os Conselhos de Idosos devem estar próximos e desenvolvendo relações com esses Conselhos de Políticas, tanto no de Assistência Social, como no de Saúde, educação etc, na perspectiva de fortalecer as atribuições e ações desses Conselhos, uma vez que a partir deles se dá a negociação em níveis superiores e responsabilidades mais amplas para toda a sociedade [...]. Esta reflexão, é importante para que não se fragmentem e pulverizem ações fundamentais e, tampouco, se evite a fragilidade ou esfacelamento dos próprios Conselhos”.

Nesse sentido, percebe-se que a política de assistência da cidade do Rio de Janeiro está longe de ter uma perspectiva intersetorial, já que para isso, é necessário que ocorram mudanças na estrutura da própria administração pública. A esse respeito, Inojosa (1998, p. 44) diz que para efetivar a intersetorialidade, as secretarias deveriam ser substituídas

"[...] por áreas de conhecimento por um corte regional, com secretarias que tenham como missão proporcionar a melhoria das condições de vida da população da sua área de jurisdição, geograficamente delimitada, através das ações e serviços de competência do governo. Essa missão é realizada mediante a identificação e a articulação do atendimento às necessidades e demandas dos grupos populacionais da região, considerados em sua dinâmica de uso do espaço urbano".

Essa é uma perspectiva territorial de gestão pública, onde as necessidades sociais, são identificadas por áreas geográficas na cidade e não por áreas das políticas. Nesse sentido, muito mais que uma articulação, seria necessário mudar as formas de gestão pública, não só a nível de políticas públicas, mas também a nível de gestão financeira, onde segundo Junqueira (1998, p. 18) houvesse uma

"(...) gestão integrada dos recursos destinados a uma região da cidade. Apesar de os problemas sociais manifestarem-se isoladamente, sua solução é parte de um todo complexo, que demanda uma maneira integrada de resolvê-los. As políticas setoriais têm dificuldade em promover a equidade e a integralidade do atendimento ao cidadão".

Apesar da intersectorialidade ainda estar longe de se materializar, já que depende de uma cultura política diferente da que ainda persiste no Brasil, ainda numa cultura política patrimonialista, se houvesse uma articulação entre as diversas áreas das políticas sociais e seus respectivos conselhos, já seria um avanço, já que historicamente as políticas sociais são implementadas de maneira fragmentada. O CMAS tem a característica de possuir representações de outras áreas, na parte dos conselheiros indicados pelo poder governamental, mas essa articulação intersectorial ainda não é realidade nesse espaço.

A composição do CMAS é paritária, devendo ter dez representantes da sociedade civil e dez representantes do poder público. E de acordo com a deliberação nº 107/02, que altera o Regimento Interno do CMAS, a composição dos dez representantes da sociedade civil deverá se dar da seguinte forma: três representantes titulares com respectivos suplentes das entidades prestadoras de serviços, benefícios, assessoramento e defesa de direitos; três representantes titulares, mais respectivos suplentes de entidades de trabalhadores na área de assistência social; e, quatro representantes titulares, com respectivos suplentes das organizações dos usuários da

assistência social. E, os representantes indicados pelo poder público tem a seguinte composição: um representante da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL); um representante da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF); um representante da Secretaria Municipal de Habitação (SMH); um representante da Secretaria Municipal de Saúde (SMS); um representante da Secretaria Municipal de Trabalho e Renda (SMTb); dois representantes da Secretaria Municipal de Educação (SME); dois representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS); e, um representante da Secretaria Especial da Terceira Idade (SETI). Todos com respectivos suplentes. No quadro abaixo pode-se verificar como é a atual composição do CMAS:

TITULARES	SUPLENTES
<b>CONSELHEIROS GOVERNAMENTAIS</b>	
Presidente – SETI	SETI
1ª Secretária – SME	SME
FUNLAR	FUNLAR
SMAS	SMAS
SMAS	SMAS
SMTb	SMTb
SME	SME
SMH	SMH
SMF	SMF
SMS	SMS
<b>CONSELHEIROS NÃO-GOVERNAMENTAIS</b>	
Vice-Presidente Instituto Consuelo Pinheiro (ICP)	Rio Voluntário
2ª secretária - Sindicato dos Psicólogos do Estado do RJ (SPERJ)	Associação dos Servidores da SMDS e Fundo Rio – ASFUNRIO
Associação de Assistência à Criança Surda (AACS)	Associação Beneficente Cristã – ABC
Fundação Ary Frauzino para Pesquisa e Controle do Câncer – (FAF)	Centro de Integração Empresa Escola do Rio de Janeiro – CIEE
Assoc. de Pais e Amigos de Pessoas Port. de Def. dos Func. do Banco do Brasil (APABB)	Ação Social para Integração Comunitária – ASICO
Assoc. dos Amigos Deficientes Físicos – RJ (AADF – RJ)	Grêmio Recreativo Escola de Samba Estação Primeira de Mangueira (GRESEPM)
Centro de Integração Comunitária Nossa Senhora Maria Auxiliadora (CICNSMA)	Escola Comunitária do Cantagalo (ECC)
Conselho Regional de Serviço Social (CRESS)	Conselho Regional de Odontologia (CRO)
Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro (SASERJ)	Conselho Regional de Administração (CRA)
Centro Social Casa de Davi (CSCD)	Grêmio Recreativo Bloco Carnavalesco Acadêmicos dos Arcos (GRBCAA)

Com relação aos conselheiros não-governamentais, pode-se observar que há cinco titulares representantes de entidades prestadoras de serviços, três representantes de trabalhadores da área e, duas representações dos usuários. Além disso, com relação aos suplentes, há sete representações de entidades assistenciais e três representantes dos trabalhadores, sendo que não há nenhum suplente com

representação dos usuários. Isso significa que dos vinte conselheiros, entre titulares e suplentes, representantes da sociedade civil, há somente duas representações de usuários. Vê-se então, que a paridade não está sendo respeitada na composição do CMAS, onde deveriam haver quatro conselheiros titulares representantes dos usuários e quatro conselheiros suplentes, representantes do mesmo segmento, com um total de oito conselheiros. Quer dizer que com relação à representação total da sociedade civil (titulares e suplentes), há 10% de representantes dos usuários, 30% representam os trabalhadores e 60% representam as entidades assistenciais prestadoras de serviço.

Com relação à paridade, Ivanete Boschetti (CMAS, 2003, p. 25) coloca algumas questões para serem pensadas:

“essa paridade é só aquela que está colocada na legislação entre sociedade civil e governo ou existe paridade também entre os segmentos da sociedade civil? Os usuários estão representados em igual número ou não em relação a trabalhadores? Em relação às entidades prestadoras de serviço, como é que se dá essa paridade em cada conselho? Qual é a paridade que queremos? Queremos uma paridade que garanta a participação de todos os segmentos ou não?”.

Será que essa lógica de representação estipulada na legislação do CMAS é a melhor? Será que há possibilidades de outras formas de representação? Como articular os usuários da política de assistência social? No caso do CMAS não se busca essa articulação com os usuários para que os mesmos tenham voz. Diferente da assistência social, na saúde, há os conselhos distritais que funcionam nos postos de saúde nas comunidades e tem representação de usuários. Essa é uma experiência interessante em alguns municípios, como por exemplo, Angra dos Reis, onde os conselhos distritais elegem seus representantes para participar do Conselho Municipal de Saúde. Assim, os usuários, apesar dos empecilhos criados pelo poder público têm voz e podem exercer o controle democrático sobre as políticas públicas.

No espaço do CMAS, os usuários não tem voz, apesar de serem representados. As entidades prestadoras de serviço que ocupam lugar no conselho, deveriam dar voz a esses sujeitos, pois as ações executadas são para esse público. Mas o que vem ocorrendo é uma auto-representação dessas entidades, pois acabam votando em

recursos públicos para suas próprias ações, enquanto que a discussão sobre o exercício do controle democrático é deixado de lado.

Como as entidades que compõem o CMAS também podem receber recursos públicos para prestação de serviços, fica aquele velho ditado: “farinha pouca, meu pirão primeiro”, onde cada um tenta se articular de acordo com interesses pessoais.

Nesse sentido, os fóruns, as conferências, os movimentos sociais, os sindicatos constituem importantes instrumentos de controle democrático tanto do poder público, quanto das ações do próprio conselho. As conferências têm que aprovar propostas que devem ser seguidas pelos conselhos.

Nesse contexto, nos anais da Quarta Conferência Municipal de Assistência Social (IV CMAS), realizada em 2003, Marcelo Garcia (CMAS, 2003, p. 10) diz que desde a I CMAS houve um amadurecimento com relação a “[...] questão da participação popular e na questão dessa interação Governo e Sociedade Civil, na construção da Política de Assistência Social no Brasil” e que, com relação à IV CMAS se tem “[...] a possibilidade de costurar um pouco melhor e um pouco mais azeitada essa relação, que [...] tem que ter com o movimento popular, com a Sociedade Civil organizada, com os sindicatos, com os trabalhadores, com os usuários e com o governo”.

Mas onde estão as associações de moradores, o movimento dos sem-teto, dos sem-terra, e diversos outros movimentos que fazem parte do movimento popular? Essa afirmação anterior é contraditória, na medida em que as relações ocorrem em sua maioria, entre entidades prestadoras de serviços e governo. A esse respeito, em uma entrevista realizada, uma conselheira não-governamental diz que:

“o que me parece é que há nessa representação da sociedade civil, já que grande parte dos representantes da sociedade civil são prestadores de serviço, [...] e a maioria delas têm convênio com a prefeitura. Então, há também uma luta para a manutenção do convênio. Há sempre em pauta uma discussão com relação às ações executadas pelo convênio, em relação a atraso de pagamento ou repasse do recurso. Então dá pra confirmar que são entidades que são parceiras do governo” (sic.).

Como se estabelecem essas alianças no CMAS? Para perceber como ocorrem essas relações entre os diversos conselheiros faz-se necessária uma análise das atas.

A partir da leitura das atas, pode-se verificar se o CMAS se constitui em um espaço público e democrático ou não.

### **3.4. Relações alteritárias no Conselho Municipal de Assistência Social: constituição de uma esfera pública e democrática?**

A atual gestão do CMAS-RJ tomou posse em setembro de 2003, tendo duração de dois anos. No primeiro ano teve na presidência uma representante da sociedade civil (entidade prestadora de serviços) e no segundo ano quem está presidindo é uma representante governamental (SETI).

Durante a atual gestão ocorreu a IV Conferência Municipal de Assistência Social (2003), onde várias temáticas foram discutidas, tais como: mobilização e participação como estratégia para fortalecer o controle social; planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito; financiamento – assegurar recursos para garantir a política; e, conceber a política para realizar o direito. Para verificar em que medida a IV CMAS realmente trouxe repercussões para as discussões do CMAS torna-se importante analisar as atas referentes às assembleias ordinárias e extraordinárias do ano de 2004, verificando se o espaço do CMAS se constitui em um espaço público e democrático.

As atas que foram analisadas se referem ao ano de 2004 tendo um total de onze atas de assembleias ordinárias – fevereiro a dezembro de 2004 – já que em janeiro não tem assembleia ordinária, pois o conselho entra em recesso. Também foram analisadas cinco atas das assembleias extraordinárias realizadas em março, maio, julho, agosto e dezembro de 2004. Foram também realizadas três entrevistas semi-estruturadas com os conselheiros do CMAS.

A análise das atas e das entrevistas tem como perspectiva o dialogismo, onde os sujeitos presentes nesse espaço público, no caso o CMAS, estabelecem entre si relações alteritárias, onde cada sujeito fala a partir de um lugar social, se constituindo

no *eu* e no *outro*. Nesse sentido, o estudo da linguagem está vinculado às condições que a produzem onde, temos que apreender de que lugar o sujeito fala, pois a exterioridade tem um papel fundamental na análise de discurso. O lugar não é meu individualmente, é da minha formação, produção ideológica, experiências de vida. Mikhail Bakhtin (1995) diz que a língua é de natureza social, dada a partir de um contexto sócio-histórico.

Nesse sentido, Bakhtin (1995) diz que a “palavra é uma arena”, onde estão colocados conflitos e contradições de classe, permeados pela ideologia a partir das estruturas sociais que estão postas. Os espaços dos conselhos se constituem em uma arena, onde a palavra mostra os conflitos existentes. É através da palavra que os diversos modos de olhar aparecem, pois “dialógica por natureza, a palavra se transforma em arena de luta de vozes que, situadas em diferentes posições, querem ser ouvidas por outras vozes” (BRANDÃO, 2004, p. 9).

É na linguagem que se manifesta a ideologia, pois é lá que há materialidade através da fala. Segundo Helena Brandão (2004, p. 11), a linguagem é “[...] elemento de mediação necessária entre o homem e sua realidade [...]” para poder nesta inseri-lo. Nesse sentido, “[...] a linguagem é lugar de conflito, de confronto ideológico, não podendo ser estudada fora da sociedade, uma vez que os processos que a constituem são histórico-sociais”. Esses conflitos só se materializam na realidade, pois esta tem um contexto que é histórico-social.

Podemos citar algumas dimensões da análise de discurso:

“o quadro das instituições em que o discurso é produzido, as quais delimitam fortemente a enunciação; os embates históricos, sociais etc. que se cristalizam no discurso; o espaço próprio que cada discurso configura para si mesmo no interior de um discurso (MAINGUENEAU<sup>20</sup>, 1987 apud BRANDÃO, 2004, p. 17).

Nessa perspectiva, a assistência social enquanto política pública sofre influência direta dos conselhos, que são espaços onde os conflitos são permeados por projetos que estão em luta. Pode-se perceber nas atas e nas entrevistas essas e outras questões, tais como: a questão da autonomia, da representatividade, do controle

---

<sup>20</sup> MAINGUENEAU, D. *Nouvelles tendances en analyse du discours*. Paris: Hachette, 1987.

democrático, dos poderes instituídos e instituintes, da participação, dentre outras questões.

Todo sujeito é um sujeito que tem voz e que produz textos. O destinatário é um co-autor do texto. O homem se constitui enquanto um sujeito que tem voz. Nesse sentido as atas se constituem em textos que são dinâmicos, onde podemos identificar que vozes estão presentes e como se constituem as relações alteritárias. Já que o que eu falo, e como eu falo supõe uma relação alteritária com o outro. As atas mostram como ocorreu a fala dos sujeitos, pois as assembléias são gravadas.

O Conselho Municipal de Assistência Social se constitui em um espaço de deliberação, mas também executam quando aprovam ou não os processos para registro de inscrição e renovação de entidades assistenciais. Boschetti (CMAS, 2003, 23) denomina esse tipo de prática de *dimensão cartorial* onde o conselho se constitui em canal burocrático, dizendo que os conselhos

“não podem se constituir como se fossem uma secretaria, um departamento da Prefeitura ou do governo do estado ou do governo federal, eles não podem entender, se ver ou incorporar ações que são ações específicas do exercício administrativo e técnico das políticas que cabem aos técnicos governamentais. [...] têm que ser pensados e exercitados como espaços de criação dessa cultura democrática de formulação [...]”.

Nesse sentido, para além dessa dimensão cartorial, o Conselho Municipal de Assistência Social tem que se constituir em um espaço de formulação através de uma participação conjunta com o poder público nas definições das diretrizes da política municipal de assistência social, o que não ocorre na realidade. Assim, deve haver um compartilhamento de poder, já que segundo Boschetti (CMAS, 2003, p. 19-20),

“a participação só acontece se ela for vista como uma forma de compartilhamento de poder. [...] que [...] pressupõe não só a fiscalização, mas pressupõe o compartilhamento de poder na formulação e também na avaliação da implementação da política de assistência social, tanto no seu vetor de política governamental implementada pelo governo, quanto no seu vetor de política social implementada e assumida por organizações não-governamentais que, na área de assistência, têm uma presença muito forte e que recebem recursos públicos para executar essas políticas”.

Mas muitas vezes, essas entidades não prestam conta ao CMAS, como verifica-se na ata da assembléia ordinária realizada em março de 2004, que diz: “a instituição Terra dos Homens não mais executará as ações do PAIF e, até o momento não prestou conta do trabalho que vinha executando no NAC, informação prestada pela Presidente do CMAS”. Como é que fica o exercício do controle democrático por parte do CMAS?

Cabe ao conselho o exercício legal do controle democrático, tendo que fiscalizar e acompanhar a execução da política municipal de assistência social, isso inclui essas entidades que recebem recursos públicos. Nesse sentido, observa-se na referida ata, que depois de dar esse comunicado da não prestação de contas, passou-se para outro assunto, e não se discutiu o controle democrático sobre essa política – Programa de Atenção Integral à Família – e sua implementação pela referida entidade, bem como o fato de que a não prestação de contas influencia no não controle democrático por parte do CMAS.

É importante também perceber de que forma a política de assistência social, no sentido de garantia da cidadania se materializa nesses diversos programas, que por causa dessa não prestação de contas, não podem ter seu impacto social avaliado. Nesse contexto, segundo Boschetti (CMAS, 2003, p. 23), é importante também pensar “[...] o papel dos conselhos em relação ao papel político financeiro”. Já que os conselheiros passaram por esse assunto durante a assembléia, mas não o discutiram. Isso é contraditório, já que a base principal de ação do conselho deveria ser o controle democrático.

Junto ao controle democrático, um aspecto fundamental no CMAS são as deliberações e também a participação nas discussões no que concerne à formulação, implementação, acompanhamento e monitoramento das políticas que são implementadas.

Nesse sentido, constituem-se em importantes instrumentos as comissões que fazem parte do conselho, como por exemplo, a Comissão Permanente no CMAS-RJ que foi criada em novembro de 2002, para discutir e propor políticas para a população em situação de rua. Essa comissão é composta por membros do conselho e também de representantes da sociedade civil e do governo que não são conselheiros. Mas, não

tem ocorrido uma participação efetiva dos conselheiros na comissão. Esta é fundamental, pois pode-se definir formas de condução da política de assistência social nessa área e deliberar nas assembléias do CMAS, tentando garantir o cumprimento das deliberações pelo poder público, de forma que a cidadania seja materializada.

Em uma das entrevistas, uma conselheira diz que a Comissão de Políticas Sociais, da qual ela participa,

“tem que analisar a política social. Eu entendo que esse é o cerne da questão. Agora, nesse pouco tempo que eu tenho participado do conselho, teve muito poucas reuniões. Ela está sendo dirigida por uma pessoa do governo, que é uma assistente social, mas não foi pautado... eu acho que aconteceram umas quatro reuniões e não foi pautado na discussão da política social. E ficamos presas nessa questão de avaliar os processos” (sic.).

Como os conselheiros não ocupam esses espaços, acabam por não definir diretrizes de ação para a política de assistência social, que acaba ficando a cargo da gestão pública, que nem sempre conhece a realidade social, já que muitas vezes não possui instrumentos para aferir indicadores sociais onde possa, numa perspectiva territorial, apreender as desigualdades socioterritoriais existentes para formular e implementar política de acordo com as necessidades sociais.

E, não adianta só ter conselhos e conferências funcionando, além disso, Boschetti (CMAS, 2003, p. 23) diz que tem que se “[...] estabelecer e criar formas reais diferentes daquelas tradicionais pelas quais a sociedade pode influenciar na tomada de decisão, na formulação e execução dos direitos”. E, tanto a Comissão de Políticas Sociais, quanto a comissão permanente discussão da política de assistência social voltada para a população em situação de rua constituem-se em estratégias para que ocorra essa influência da sociedade civil na tomada de decisões. Outros espaços importantes de participação e discussão das políticas públicas são os fóruns. Segundo Paz (2001, p. 162),

“os fóruns tornam-se o espaço mais amplo de participação do conjunto entre organizações governamentais, não-governamentais, profissionais, pessoas interessadas e os próprios *sujeitos* [grifo meu], com capacidade de estabelecer uma articulação com os Conselhos, onde ambos se

constituem como espaços privilegiados de promoção de maior participação social [...]”.

Muitas vezes, esses espaços, como por exemplo os fóruns, não interessam para alguns conselheiros, pois estes criam alianças e estabelecem relações de poder, onde votam questões que são contraditórias, sem discutir a política pública. Mas isso faz parte do jogo democrático, onde em alguns momentos prevalecem interesses coletivos e em outros momentos, prevalecem interesses particularistas.

Um exemplo disso, é que em uma assembléia extraordinária, onde foram discutidas questões relativas aos núcleos de atendimento à criança (NAC), houve aprovação e não aprovação das entidades que atuam nessa modalidade.

Na ata diz que “houve o cancelamento do convênio das Entidades, tendo em vista a não instrução de processo ou por não se adequarem às diretrizes do NAC [...]”. Mas, na mesma assembléia aprovou-se uma entidade que também não se adequou às diretrizes do NAC, mas que tem relações com alguns conselheiros. Segundo consta na ata, o conselheiro “[...] apresentou um parecer de manter a referida Instituição [...] como NAC e aprovou que a mesma terá um prazo de sessenta dias, após a assinatura do convênio para se adequar no sentido de oferecer um atendimento de qualidade às crianças [...]”. As assistentes sociais da CRAS de abrangência desta instituição “[...] emitiram parecer desfavorável considerando espaço físico e proposta de trabalho inadequados”.

Essas questões são contraditórias e, permeadas por relações de poder, que possuem relação direta com a questão da participação cidadã. A mesma pode ocultar interesses de alguns atores sociais, o que faz com que o sujeito coletivo não perceba que está sendo usado por esses atores (PAZ, 2001). Essas relações podem ser percebidas nas assembléias, quando se verifica como se dá a presença ou não dos conselheiros nas discussões e encaminhamentos. No quadro a seguir pode-se observar a lista de presença nas assembléias ordinárias ocorridas no período de fevereiro à dezembro de 2004:

CONSELHEIROS GOVERNAMENTAIS	MESES										
	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
<b>CARGOS</b>	Vice-Presidência								Presidência		
SETI	X			X			X	X	X	X	X
SETI	X			X		X	X	X	X	X	X
SME		X		J	J	J	X	X		J	J
SME		X		X	X	X	X	X		X	X
FUNLAR	X	X	J	J	X	X	X	J	X	X	
FUNLAR			X	X			X	X	X		
SMAS	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
SMAS				X							
SMAS	X	X	X	X	X	J	J	J	J	X	J
SMAS		X		X			X	X		X	X
SMTb		X	X	X		X	X		X	X	
SMTb											
SME	X		X		X			X		X	
SME								X			
SMH		X	X	X	X	X	X	X		X	X
SMH		X		X		X					
SMF	X	X	X	X	X	J	X	X	X	X	X
SMF											
SMS	X	X	X	J	X	X	J	X	X		X
SMS				X							
<b>NÃO-GOVERNAMENTAIS</b>											
<b>CARGOS</b>	Presidência								Vice-Presidência		
ICP	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Rio Voluntário		X		X							X
SPERJ	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ASFUNRIO					X	X	X	X	X	X	X
AACS		X	J	X	X	X	X	J	X	X	X
ABC	X	X	X	J	X			X			
FAF		J		X	X	J	X	J	X	J	X
CIEE		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
APABB	X	X	X	X	X	J	X	X	X	X	X
ASICO		X			X						
AADF – RJ	X	X	J	X	X	J	X	X	X	X	X
GRESEPM								X			
CICNSMA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ECC											
CRESS	X	X	X	X	X	X	X	J	J	J	X
CRO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
SASERJ	X	X	J	X	X	X	X	X	X	X	X
CRA	X	X									
CSCD		X	J	X	X	X	X	X	X	X	X
GRBCAA							X	X			

Os conselheiros que estão na linha azul são suplentes, os na linha branca são os titulares.

(X) é a presença, sendo que quando está na cor vermelho significa que mudou o conselheiro representante.

(J) São as faltas justificadas e quando o retângulo não tem letra, significa falta sem justificativa.

Pelo Regimento Interno do CMAS, um conselheiro titular pode ser substituído quando tiver três faltas consecutivas, incluindo as reuniões das comissões temáticas (Comissão de Orçamento e Finanças, Comissão de Normas e Comissão de Políticas de assistência), ou cinco faltas intercaladas no ano, sem justificativa por escrito ao

conselho. Com relação aos conselheiros suplentes as faltas não são computadas como motivo de substituição.

No quadro acima verifica-se que entre os conselheiros titulares governamentais e os não-governamentais há diferenças com relação as presenças. No caso dos conselheiros titulares governamentais observa-se um grande número de faltas, mas muitas justificadas, com exceção de uma representante da SME, que obteve seis faltas sem justificativa, mas não foi substituída. No caso dos conselheiros titulares não-governamentais, verifica-se uma presença maior, com um menor número de faltas, que em sua maioria estão justificadas.

Como não estamos levando em conta as presenças nas comissões temáticas pode ser que haja outros conselheiros que também deveriam ser substituídos, mas que não o foram.

Com relação aos conselheiros suplentes governamentais e não-governamentais, observa-se que muitos não compareceram em nenhuma reunião em 2004, ou então faltaram muitas vezes. Com exceção de dois conselheiros não-governamentais e um conselheiro governamental. Talvez esse fato ocorra porque só quem tem direito a voto é o conselheiro titular. O conselheiro suplente só pode votar na falta do titular. Mas será que o principal é a questão do voto? Como um conselheiro suplente, que não comparece às assembléias, está preparado para votar numa questão que pode direcionar a política de assistência social no município, sem ter participado de outras discussões anteriormente?

Essa é uma questão séria, pois o controle democrático não se faz somente com voto, mas também com as discussões sobre as políticas públicas que deveriam ocorrer nas assembléias. E tanto os conselheiros titulares, quanto os suplentes deveriam participar das discussões que ocorrem nas assembléias.

Pela composição heterogênea observada no CMAS, esse é um espaço público complexo, constituindo-se em espaço conflituoso e contraditório, onde as negociações e os embates são permanentes, já que há diversos projetos políticos em disputa.

Além disso, cabe ao Conselho deliberar sobre as diversas questões em pauta, por isso a presença dos conselheiros é de extrema importância. Estes têm que atentar para que suas deliberações sejam cumpridas pelo executivo. Nesse sentido, o

Conselho tem que estar atento com relação à Comissão Intergestora Bipartite (CIB), pois acaba por haver uma inversão de papéis, como consta na ata de uma assembléia ordinária, onde foi lido

“[...] o Ofício nº 06/2004 da CIB, [...] encaminhado à SMAS [...], estabelecendo um prazo único para inclusão e exclusão de metas da Rede de Serviços, até 30/05/2004. Em seguida, a presidente do CMAS contestou o mesmo e informou que encaminharia um Ofício à CIB visto que o CMAS-RJ deliberou alterações na Rede de Serviços do ano 2004 [...]”.

Nesse sentido, Boschetti (CMAS, 2003, p. 35) diz que tanto a Comissão Intergestora Bipartite (CIB), quanto a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) tem, de acordo com a Norma Operacional Básica de Assistência Social (1998), “[...] atribuição de habilitar e desabilitar os municípios para recebimento dos recursos do governo nacional e do governo estadual. Pela NOB, estas comissões não têm poder de deliberar sobre outro assunto que não seja habilitação ou desabilitação dos municípios”. Por isso, os conselhos devem estar atentos para que essas comissões não passem por cima das deliberações dos primeiros.

As deliberações do CMAS se referem, em geral, a questão de inscrição das entidades assistenciais, como por exemplo quais documentos são exigidos, não havendo, portanto, deliberações que coloquem diretrizes para a condução da política de assistência social. As deliberações são publicadas em Diário Oficial.

Com relação à proposta orçamentária do executivo, esta deveria ser apresentada ao CMAS antes de ir para a Câmara, para sua aprovação ou não. Além disso, os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social também deveriam passar pelo CMAS, onde este definiria a destinação dos recursos, mas como é verba carimbada e já tem destinação específica não há como definir. Mas com relação ao orçamento da SMAS o CMAS deveria aprovar ou não a destinação dos recursos e seus percentuais.

Em uma assembléia ordinária, ocorrida em setembro de 2004, pode-se observar que o executivo apresenta sua proposta em termos de valores e destinação dos recursos, mas que não passa por discussão e nem votação no CMAS. De acordo com a referida ata, o secretário de assistência social diz:

“hoje, especificamente, eu queria discutir com o Conselho duas coisas: a primeira seriam os novos per capita da Rede Única para 2005, porque a gente continua caminhando para a questão da unificação de todos os convênios, e não ter convênios diferenciados na mesma Secretaria. O per capita do Governo Federal se mantém inalterado há doze anos. E nós agora estaríamos mais uma vez mexendo no per capita do PPD<sup>21</sup>. Ano passado, foi 45% em cima do Governo federal. Em 2005, ano bom, seria 55% em cima do Governo federal. Então, progressivamente, a gente vai aumentando o per capita do PPD. No caso de abrigo de crianças, o Governo federal paga R\$ 35,00, lembrando sempre, abrigo integral, todos os dias, mês inteiro, a Prefeitura tem um per capita pelo FUNDO RIO de R\$ 500,00. Então, na realidade, seria aumentar este per capita de abrigo para R\$ 500,00 mês, e não mais R\$ 35,00 [...]. O caso do idoso dependente, que o Governo federal paga R\$ 60,00 o per capita aprovado pela rede Única, seriam R\$ 640,00. Para o idoso independente, seriam R\$ 320,00, e grupo de seis horas seriam R\$ 30,00. E criaríamos um per capita de R\$ 60,00 para juventude, e R\$ 50,00 para sete a quatorze anos. Então, na realidade, nós estaríamos mexendo em per capita que precisam ser enfrentados na questão do abrigo e sobretudo, na do idoso. Nós não podíamos mais conviver com os per capita antigos”.

Após a explanação passou-se para outro assunto da pauta, sem que os conselheiros concordassem ou discordassem da proposta do executivo. Isso leva a questão do Conselho deliberar sobre essas questões, o que não ocorre, já que a maioria das deliberações do conselho, se referem às inscrições e registros de entidades no CMAS.

Nas atas também verifica-se que não há prestação de contas por parte das entidades que recebem os recursos públicos. Nesse contexto podemos dizer que o controle democrático não está sendo exercido pelo CMAS.

A prestação de contas dos programas sociais implementados (PAIF, PETI, Agente Jovem, dentre outros) não é realizada, sendo somente feita uma avaliação dos programas, não fazendo menção detalhada aos recursos, mas somente às metas, verificando se foram atingidas ou não. Estes programas são avaliados pelos próprios gerentes e, no caso do Sentinela, pela entidade que executa. Isso é problemático, pois segundo Tatiana Dahmer (CMAS, 2003, p. 50),

“o poder público por melhor intencionado que seja, por melhores quadros técnicos que tenha, por essa cultura da intervenção pulverizada

---

<sup>21</sup> PPD – pessoa portadora de deficiência.

da falta de integração de política, tem muita dificuldade de monitorar seus investimentos. Não é o quanto se gasta e o que se faz, é como se faz e qual o impacto daquilo que está sendo feito, porque não adianta apenas a gente anunciar que programa foi feito e quantas famílias atingiu. Houve um incremento da escolaridade? Diminuiu a violência doméstica? [...] Todos esses elementos de monitoramento do impacto social da política também constituem o desenho da política que a gente quer ter”.

Deveria haver outras participações nesse processo de avaliação dos programas sociais, tais como: institutos de pesquisa, universidades, sociedade civil, dentre outros. E também um prestação de contas mais detalhadas, o que não ocorre.

No que concerne às relações estabelecidas entre conselheiros governamentais e conselheiros não governamentais, há visões diferenciadas na forma como essas relações são concebidas. Na entrevistas realizadas, uma conselheira diz que “não há o apoio do poder público para que a política de assistência se faça de fato” (sic.). E a outra conselheira diz que

“essa visão de oposição entre governo e sociedade é equivocada, não é a história real. Às vezes você encontra na representação da sociedade civil, pessoas que tem pouca compreensão do que é a política pública da assistência, que não estão compromissados com o direito [...] e aí essas visões distorcidas ainda hoje sobre a assistência social, podem estar na representação de governo, como evidentemente estão na representação da sociedade” (sic.)

Podemos perceber que os diversos conselheiros têm visões diferenciadas sobre a mesma questão e, nesse sentido, Bakhtin (1995) diz que o signo é ideológico, que não atua somente para si mesmo, mas para aquilo que é exterior, pois vai ser consumido em uma realidade social e transplantado para outra realidade. Bakhtin (1995, p. 32) concebe o signo como mutável, pois

“um signo não existe apenas como parte de uma realidade; ele também reflete e refrata uma outra. Ele pode distorcer essa realidade, ver-lhe fiel, ou apreendê-la de um ponto de vista específico, etc. Todo signo está sujeito aos critérios de avaliação ideológica (isto é: se é verdadeiro, falso, correto, justificado, bom, etc) [...]”.

O que as duas conselheiras falam faz parte da realidade delas, mas também refrata outra realidade, imposta através de signos ideológicos, como a visão de que o Estado é “mau” e a sociedade é “boa”. Então, observa-se que no CMAS os conselheiros falam a partir de lugares sociais diferentes, constituindo-se em relações alteritárias.

Nas entrevistas, bem como nas atas, há conselheiros que se auto-representam, onde as entidades representadas acabam por se confundir com a própria figura do conselheiro, que acaba falando em nome de si próprio e não da entidade que representa. A esse respeito, Roseni Pinheiro (1995, p. 77) diz que:

“(...) as relações entre os conselheiros e suas bases são débeis, evidenciando um tipo de ‘conselhismos’ entre seus participantes. O conselheiro não retorna as suas entidades para discutir propostas, o que tende a comprometer a legitimidade de suas representações. Em certos casos os conselheiros desconhecem esta prática”.

Nesse sentido, uma categoria fundamental para análise dos conselhos é a esfera pública, já que é espaço de negociação, permeado por conflitos e embates. Nesses espaços (conselhos) formam-se alianças, mas também há conflitos de interesses, debates, embates, onde realizam-se “tramas, cenas e dramas” (PAZ, 2001). Estes espaços são recentes e se constituem em inovações na forma de gestão da coisa pública. Segundo Roseni Pinheiro (1995, p. 21):

“Considerando-se que os conselhos municipais [...] são espaços instituídos e definidos legalmente como uma instância de decisão na gestão pública local, com representantes de interesses específicos, constituem-se portanto em um núcleo de poder já existente, desenhando uma nova estrutura institucional”.

Mas estes espaços, sozinhos não são capazes de construir uma esfera pública democrática, pois ficam com sua ação limitada, necessitando de outras formas de movimento na sua base. Dentre estas formas, estão as conferências, fóruns, associações, sindicatos, movimentos sociais, dentre outros. Nesse sentido, o exercício do controle democrático é feito pela sociedade, através de instrumentos democráticos, como os conselhos e as conferências. Cabe ao Conselho fiscalizar e acompanhar a

execução da política municipal de assistência social, de acordo com as necessidades coletivas da população. Então, teremos uma esfera pública e democrática. Mas para que essa esfera se concretize na área da assistência social no Rio de Janeiro, ainda são necessários inúmeros avanços.

### ***Considerações Aproximativas***

Esta dissertação, ao realizar uma análise acerca do grau do exercício do controle democrático e da questão da intersetorialidade, no sentido da construção de uma esfera pública e democrática, teve como pano de fundo o espaço do Conselho Municipal de Assistência Social no município do Rio de Janeiro (CMAS-RJ). Neste sentido, buscou-se apreender as relações sociais presentes no Conselho, verificando se há participação dos conselheiros junto ao CMAS-RJ, bem como analisando em que medida este Conselho se constitui enquanto um instrumento autônomo.

O Conselho Municipal de Assistência Social está ligado à Política Municipal de Assistência Social, pois deveria exercer sobre esta um controle democrático. Observa-se que no espaço deste Conselho, está presente uma correlação de forças que tende, em alguns momentos, para a criação de alianças com intuito de alcançar interesses pessoais e, em outros momentos prevalecem interesses coletivos. Mas há uma predominância dos interesses particularistas em detrimento de interesses coletivos.

Em alguns momentos, os conselheiros não-governamentais se aliam com os conselheiros governamentais, mas em outros momentos estes se opõe, dependendo do jogo de forças que é estabelecido e também da conjuntura que atravessa esse espaço. Nesse sentido, o controle democrático pode ser utilizado com viés democrático, garantindo o controle da sociedade sobre as políticas públicas, mas também pode ter uma concepção inversa, então, não pode mais ser denominado de controle democrático.

O CMAS é permeado por relações alteritárias, onde os conselheiros falam de diferentes lugares sociais. Nesse sentido, quando relaciona-se esse espaço com as divindades da mitologia grega, pode-se observar que há uma linha tênue que faz com

que o espaço do Conselho se apresente como cada uma dessas faces dependendo da correlação de forças.

Em alguns momentos, há a presença da Górgona, quando os conselheiros não-governamentais se opõem aos governamentais, mas ao mesmo tempo, criam-se alianças, pois os conselheiros prestadores de serviços recebem recursos públicos para a execução da política de assistência social. Assim, ao mesmo tempo em que a Górgona (nesse caso os conselheiros governamentais) causa repulsa, os conselheiros não-governamentais sentem-se atraídos por esta divindade, na medida em que podem obter esses recursos públicos.

Quando nesse espaço do Conselho ocorre uma aceitação da não prestação de contas dos diversos programas da assistência social, aparece a figura da Ártemis (poder público), que tece a teia e traz o outro (conselheiros prestadores de serviço) para si. O outro é incorporado à cultura dominante, pois de certa forma, essas entidades prestadoras de serviços e que têm assento no Conselho, assim como o poder público, também deixam de prestar conta dos recursos que utilizam. O outro vai aos poucos entrando no território da Ártemis e sendo por ela dominada. Nesse sentido, o Conselho se constitui em um espaço dialógico, onde diversas vozes estão presentes.

Mas o controle democrático está aquém de ser efetivamente exercido, pois não há um controle sobre os recursos públicos. Além disso, a política de financiamento atual prioriza a estabilidade monetária em detrimento do combate às desigualdades sociais. Assim, prevalecem políticas de cunho compensatório onde, as entidades que as executam têm, em sua maioria práticas assistencialistas e caritativas.

Apesar do quadro caótico constatado nos dias atuais, os conselhos foram pensados, inicialmente, como forma de controle democrático. Mas, podem ser utilizados sob diferentes formas, podendo estar a serviço de diversos interesses. Estes espaços são atravessados por projetos societários que estão em disputa, sendo a democracia de massas e o liberal-corporativo.

Os conselhos são *locus* de exercício do controle democrático, se constituindo em um avanço, mas é um processo que ainda está em construção, pois para se constituir em um espaço público efetivamente democrático, outros avanços são necessários, como a intersectorialidade.

Para que não haja a fragmentação da questão social, torna-se importante a intersectorialidade. Mas podemos perceber que esse processo não se faz presente nas diversas políticas públicas. E, quando analisa-se a política de assistência social, verifica-se que há programas sociais extremamente fragmentados, focalizados e com recursos pulverizados. Apesar da Política Nacional de Assistência Social ter uma perspectiva intersectorial, essa lógica ainda não é realidade na cidade do Rio de Janeiro.

E com relação aos diversos conselhos municipais existentes menos ainda, pois não há um movimento do sentido de haver uma articulação entre os diversos conselhos de direitos e o conselho de política que fazem parte da política de assistência social.

A conjugação do controle democrático e da intersectorialidade é requisito fundamental para que haja a constituição de esfera pública e democrática, onde a assistência social possa se materializar enquanto política pública. Nesse sentido, espaços como os conselhos, conferências e fóruns são essenciais para a consolidação dessa esfera pública e democrática.

Segundo Coutinho (2000) com o processo de redemocratização houve uma ampliação da esfera pública. Mas para que essa esfera pública se concretize na atual conjuntura, é necessário que haja a desprivatização dos instrumentos de poder pelas classes dominantes e que a alienação política diminua. Sem isso, a esfera pública e democrática não pode se materializar.

Uma esfera pública não se constitui em democrática se não houver a prevalência dos interesses coletivos. Deve haver formas democráticas participativas juntamente com a democracia representativa, através do parlamento. Os diversos sujeitos políticos coletivos precisam ocupar esses espaços, sendo protagonistas para que possam ocorrer reformas estruturais no sentido de superação de práticas anti-democráticas.

Segundo Coutinho (2000, p. 25), para que haja emancipação humana, há que se “[...] suprimir as relações de produção capitalista para permitir que as forças produtivas possam se desenvolver de modo adequado [...]”. E também “[...] trata-se de suprimir a dominação burguesa sobre o Estado a fim de permitir que esses institutos políticos democráticos possam alcançar pleno florescimento [...]”. Nesse sentido, os conselhos gestores são importantes instrumentos, mas que são atravessados pela luta de classes

e pelas relações de produção capitalista, já que há entidades da sociedade civil a serviço do empresariado sob a aparência de que estão prestando assistência social.

Mas na realidade, os valores monetários dos quais essas entidades ficam isentas de pagar ao governo, são muito maiores do que o que gastam com a assistência social. Então, podemos dizer que muitas das entidades assistenciais, não tem como pressuposto a assistência social enquanto política pública, mas tratam os usuários como se estivessem fazendo um favor e não, enquanto sujeitos de direitos. Com relação a essas entidades que se dizem sociedade civil, Coutinho (2000, p. 170-171) diz que

“a ‘sociedade civil’ em Gramsci, é uma importante arena da luta de classes: a partir do seu surgimento, é sobretudo nela que as classes lutam para ter hegemonia, ou seja, direção política fundada no consenso, capacitando-se assim para a conquista e o exercício efetivo do poder governamental. A ‘sociedade civil’ gramsciana nada tem a ver com essa coisa amorfa que hoje chamam de ‘terceiro setor’, pretensamente situado para além do Estado e do mercado”.

As entidades assistenciais que executam os diversos programas e projetos sociais não podem substituir o Estado na sua execução, pois este tem o dever de tratar a assistência social enquanto política pública. Nessa ótica o Conselho tem um papel fundamental para a garantia da cidadania através do exercício do controle democrático.

Além disso, precisa haver uma interlocução dentro da própria política de assistência social, que ainda está muito fragmentada. Enquanto isso não se concretizar não há como falar em intersetorialidade entre as áreas, já que nem dentro uma área, no caso a assistência social, há uma articulação. Cada gestor na SMAS só conhece seu próprio programa e não há articulação entre os diversos programas sociais, no sentido de efetivar a política de assistência social na sua integralidade.

A assistência social ainda está em processo de se materializar enquanto política social pública de Seguridade Social, adquirindo assim, uma outra lógica, onde prevaleçam práticas democráticas. O controle democrático e a intersetorialidade são partes constitutivas de uma esfera pública e democrática que, não se materializa sem a presença de sujeitos políticos coletivos.

O Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, assim como tantos outros conselhos existentes no Brasil, não podem atuar de forma isolada. O Conselho é um dos elementos constitutivos da esfera pública e, sozinho não dá conta de materializá-la, sendo necessária a interação com outros espaços de interlocução política como os fóruns temáticos, com os movimentos populares, com as associações de moradores, dentre outros, no sentido de efetivar uma esfera pública e democrática. Cada um destes espaços, se articulados, podem impulsionar o processo de democratização.

A respeito da cidade do Rio de Janeiro, observa-se que houve alguns avanços com relação à assistência social se constituir enquanto política pública. Hoje, a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) possui um quadro de assistentes sociais que não havia anteriormente, nesse sentido, estes profissionais, atuando sobre as diversas expressões da questão social podem tentar materializar o controle democrático, através do incentivo para que os usuários ocupem espaços de participação, tanto nas localidades onde moram, quanto nos conselhos.

Para isso, torna-se necessário o cumprimento de uma das propostas da quarta Conferência Municipal de Assistência Social, que é a criação de conselhos distritais, assim como têm na saúde. Com isso, poderá haver uma participação e uma organização dos usuários da política de assistência social, fazendo com que estes se constituam em sujeitos políticos coletivos.

Este estudo tem algumas limitações, já que não dá conta da totalidade, pois o processo de conhecimento é contínuo e ininterrupto, pois a cada avanço novos questionamentos aparecem e carecem de ser respondidos. Assim, algumas questões ainda necessitam ser aprofundadas em outros estudos, como por exemplo, a questão do protagonismo dos usuários na política de assistência social, para que possam se constituir em sujeitos coletivos.

Uma questão importante que está relacionada com este estudo, se refere ao papel do assistente social nesse processo. Como que este profissional, no seu processo de trabalho, a partir do comprometimento com o projeto ético-político, pode atuar na gestão da política de assistência social tentando romper com a fragmentação e a focalização dos diversos programas sociais? Para que se rompa com essa lógica,

torna-se importante pensar territorialmente, onde se crie uma estrutura de serviços – saúde, habitação, educação, cultura, lazer, transporte, emprego, dentre outras áreas – que tenha como pressuposto a integralidade e a intersetorialidade das ações, para que se constituam sujeitos de direitos. E, com isso, tornar a gestão social mais permeável ao exercício do controle democrático, efetivando assim a esfera pública e democrática.

### **Referências Bibliográficas**

AMORIM, Marília. A contribuição de Mikhail Bakhtin: a tripla articulação ética, estética e epistemológica. In: Ciências Humanas e pesquisa – delineamentos da perspectiva sócio-histórica – Bakhtin, Vygotsky e Benjamim. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. O pesquisador e seu outro: Bakhtin nas ciências humanas. São Paulo: Musa Editora, 2001.

ARENDT, Hannah. A condição humana. Tradução de Roberto raposo. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS. Vol. 14. N. 40. ANPOCS, junho/1999.

BAKHTIN, Mikhail. (VOLOSHINOV). Marxismo E Filosofia da Linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem. Trad. Michel Lahud e Yara Frateschi Vieira. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 1995.

BEHRING, Elaine. Financiamento e controle social: instrumentos imprescindíveis na construção da Política Pública de Assistência Social. Palestra proferida no Seminário – Política de Assistência Social: uma estratégia de Inclusão Social – FSB – 8 de novembro de 2003. Site: <http://www.cfess.org.br>

\_\_\_\_\_. A contra-reforma no Estado no Brasil. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Escola de Serviço Social da UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. Os conselhos de assistência social e a construção da democracia. In: Cadernos ABONG. 30. São Paulo: ABONG, nov./2001.

BENEVIDES, Maria Victoria Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998.

BOSCHETTI, Ivanete (coord.). Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o olhar dos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Brasília, dezembro de 2003. ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)), retirado do site em 2005.

BOSCHETTI, Ivanete e TEIXEIRA, Sandra Oliveira. “Execução orçamentária da política de assistência social no governo Lula: continuidade ou mudança”. Texto retirado do site [www.unb.br](http://www.unb.br) em fevereiro de 2005.

BRANDÃO, Helena Hathsu e Nagamine. Introdução à análise do discurso. 2. Ed. Ver. Campinas, SP: UNICAMP, 2004.

BRAVO, Maria Inês Souza. “Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos”. In: BRAVO, Maria Inês S. e PEREIRA, Potyara A. P. (orgs.). Política social e democracia. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

\_\_\_\_\_. Palestra proferida no Seminário sobre Poder Local e Políticas Públicas. Realizada na UERJ em 19 de junho de 2002, 2002a.

CALDERÓN, Fernando Y LECHNER, Norbert. Más allá del estado, más allá de la democracia. La Paz: 1998.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. “Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização”. In: Revista de Administração Pública. n. 36 (2). Rio de Janeiro: FGV, março/abril de 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. “Participação social no Brasil Hoje”. In: Pólis Papers. n. 2, 1998.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. O poder da identidade, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CMAS. Anais da 4<sup>a</sup> Conferência Municipal de Assistência Social – 14 e 15 de outubro de 2003. Rio de Janeiro: CMAS/SMDS, 2003.

CMAS. Lei n° 2469, de 30 de agosto de 1996, que cria o CMAS-RJ.

CNAS. na Resolução n° 108, de 24 de agosto de 2004.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Vozes, 1993.

COHN, Amélia. "Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro". XXI Encontro Anual da ANPOCS, outubro de 2000.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília.

CORREIA, Maria Valéria da Costa. "A relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate". In: Revista Serviço Social e Sociedade. n. 77. São Paulo: Cortez, maio/2004.

COSTA, Suely Gomes. "Assistência social como política social". In: Políticas sociais no Brasil. Débora Messenberg Guimarães... [et al]. Brasília: Serviço Social da Indústria – DN – Super – DTEC, 1993.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. "Teoria Democrática e Conselhos de Política Social". In: BRAVO, Maria Inês S. e PEREIRA, Potyara A. P. (orgs.). Política social e democracia. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo. São paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

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

FBO. Documento Cadernos para Discussão – Superávit Primário – Fórum Brasileiro do Orçamento (FBO). Brasília, 2004. Site: <http://www.forumfobo.org.br>

FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 2. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

FERREIRA, Mirna Luz Costa. Intersetorialidade: um desafio na implementação da política nacional do idosos no estado do Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro: ENSP/FIOCRUZ, 2003.

FERREIRA, Maria de Fátima Azevedo. Financiamento da assistência social: desafios históricos. In: Cadernos ABONG. 30. São Paulo: ABONG, nov./2001.

FLEURY, Sônia. "Desafios da produção do conhecimento e política social". Palestra proferida no Seminário de Avaliação Anual, realizado pelo Curso de Mestrado em Política Social na Universidade Federal Fluminense em 21 de julho de 2004, em Niterói.

FNAS. Decreto n° 1.605, de 25 de agosto de 1995, regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social.

FRASER, Nancy. "Redistribución, reconocimiento y exclusión social". Pontificio Universidad Javeriana.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. "Conselhos gestores na política social urbana e participação popular". Trabalho apresentado no XXIV Encontro Anual da ANPOCS. Petrópolis, 2000.

\_\_\_\_\_. "Participação e gestão popular da cidade". In: Serviço Social e Sociedade. n. 26. Ano IX. São Paulo: Cortez, abr/1988.

HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa; tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

HARVEY, David. Condição Pós-Moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001*/ IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

IBGE – SITE [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) (dados retirados em 2004).

INOJOSA, Rose Marie. "Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional". In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, março/abril, 1998, p. 35-48.

\_\_\_\_\_. "Sobre os conselhos e a fragmentação das políticas sociais". In: Boletim de Conjuntura/Política Social. n. 23. São Paulo: jan/abril de 1998.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. "Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal". In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, março/abril, 1998, p. 11-22.

KLIKSBERG, Bernardo. Nuevas ideas en política social, y concertación para el desarrollo social. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct/2003.

LECHNER, Norbert. "Desafios de un Desarrollo Humano: individualización y capital social". In: Revista Institucional e y Desarrollo. N. 7. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya: Barcelona/Espanha, 2000.

LESBAUPIN, Yves. Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. "Teoria Sociológica". Disciplina do curso de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social – Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

MOG. Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão (MOG). Brasília, 1999.

NOBAS. Norma Operacional Básica de Assistência Social. Brasília: SAS/MPAS, outubro de 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dialética Estado/Sociedade e a construção da seguridade social pública. In: Cadernos ABONG. N. 30. São Paulo: ABONG, nov./2001.

OLIVEIRA, Francisco de. "Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal". In: OLIVEIRA, Francisco de e PAOLI, Maria Célia. Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

PAZ, Serafim Fortes. Dramas, cenas e tramas: a (situa) ação de Fóruns e Conselhos de Idosos no Rio de Janeiro. Campinas, SP: [s.n.], 2001.

PCRJ. Decreto n.º 24.725 de 18 de outubro de 2004, que dispõe sobre os CEMASIS na forma que menciona.

PCRJ. Prestação de Contas 2003. Controladoria Geral do Município. Rio de Janeiro, 2004. Retirado do site [www.pcrj.rj.gov.br](http://www.pcrj.rj.gov.br) em 2005.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. "Estado, Regulação Social e Controle Democrático". In: BRAVO, Maria Inês S. e PEREIRA, Potyara A. P. (orgs.). Política social e democracia. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

\_\_\_\_\_. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2002a.

PINHEIRO, Roseni. "Conselhos Municipais de Saúde: o direito e o avesso". Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UERJ/IMS, 1995.

PNAS – Política Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, setembro de 2004.

RAICHELIS, Raquel. Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. 2. Ed. Ver. São Paulo: Cortez, 2000.

RIO ESTUDOS. Relatório Gerencial da SMDS - 1º semestre de 2003. Coleção Estudos da Cidade. Rio de Janeiro: PCRJ, out./2003. Site: <http://www.rio.rj.gov.br>

\_\_\_\_\_. Um estudo para elaboração de um plano de ação estratégico para enfrentamento da pobreza no Município do Rio de Janeiro. Coleção Estudos da Cidade. Rio de Janeiro: SMDS, 2001. Site: <http://www.rio.rj.gov.br>

ROCHA, Paulo Eduardo. Implicações da política econômica na seguridade social e na assistência social no governo FHC. In: Cadernos ABONG. 30. São Paulo: ABONG, nov./2001.

ROSA, Wagner de Castro C. Inclusão Social Sustentável: uma revisão organizacional. In: IV Concurso de Monografias da Assistência Social – Porta de Saída: Um Instrumento de Inclusão Social Sustentável – Rio de Janeiro: SMAS/PCRJ, outubro de 2004.

SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SADER, Emir. “Direitos e Esfera Pública”. In: Revista Serviço Social e Sociedade. n. 77. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. Nobel, 1987.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. [et al]. A descentralização da política de assistência social: da concepção à realidade. In: Revista Serviço Social e Sociedade. N. 65. São Paulo: Cortez, março/2001.

SMAS. Informativo da Assistência Social – A Prefeitura do Rio. Ano 1. Rio de Janeiro: SMAS/PCRJ, maio/junho de 2004.

SMAS. Memória da Assistência Social Carioca: História Oral. Vol.2. Rio de Janeiro: SMAS/PCRJ, maio de 2004a.

SMAS/PCRJ. Lei nº 2.460 de 05 de agosto de 1996, que cria o Fundo Municipal de Assistência Social.

SOUZA, Vanessa A. de. "O' espaço público ou 'os' espaços públicos?". Trabalho apresentado no 4 ° Encontro Nacional da ABPC na PUC-RJ. Rio de Janeiro, 21-24 de julho de 2004.

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: Paz e Terra, 2002.

TCMRJ/CAD. Prestação de Contas de Gestão 2003. Rio de Janeiro, 2004. Site: <http://www.tcm.rj.gov.br> (retirado em 2004)

TCU. Relatório e Pareceres Prévios realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre as Contas do Governo Federal referente à 2003. Brasília, 2004. Site: <http://www.tcu.gov.br> (retirado em 2005)

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. \_\_\_\_\_. Sociedade Civile Participação Cidadã no poder local. Salvador: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, 2000.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.). Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_. "Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt". In: Tempo Social; Revista de Sociologia da USP. Vol. 2. n. 1. São Paulo: Departamento de Sociologia da FFLCH/USP, 1 ° sem./1990.

TODOROV, Tzvetan. Nós e os Outros: A reflexão francesa sobre a diversidade humana. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila. "Novos riscos, a cidade e intersectorialidade das políticas públicas". In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, março/abril, 1998, p. 23-33.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: Política Social e Democracia. Maria Inês Souza Bravo, Potyara Amazoneida Pereira (orgs.). 2. Ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita. "As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS". In: Revista Serviço Social e Sociedade. n. 77. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Assistência Social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio. In: Cadernos ABONG. 30. São Paulo: ABONG, nov./2001.

\_\_\_\_\_. Classes subalternas e assistência social. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 1999.