



Universidade de Brasília-UnB
Instituto de Ciências Humanas-IH
Departamento de Serviço Social-SER

Controle Democrático na Política de Assistência Social no Sistema Único de Assistência Social

Thaís Saldanha de Lima

Brasília/DF

2015

Thaís Saldanha de Lima

Controle Democrático na Política de Assistência Social no Sistema Único de Assistência Social

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Assistente Social sob orientação da Professora Doutora Sandra Oliveira Teixeira.

Brasília/DF

2015

Thaís Saldanha de Lima

Controle Democrático na Política de Assistência Social no Sistema Único de Assistência Social

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Assistente Social sob orientação da Professora Doutora Sandra Oliveira Teixeira.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Sandra Oliveira Teixeira (Orientadora)
Dept. de Serviço Social da UnB

Profa. Dra. Ivanete Boschetti
Dept. de Serviço Social da UnB

Profa. Msc. Jucileide Ferreira do Nascimento
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)

Brasília/DF

2015

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, William e Aldérica, pelo apoio, amor e investimento nos meus estudos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus.

Agradeço a toda minha família, pelo apoio em momentos difíceis e por compartilhar com grande vibração as minhas conquistas.

Agradeço ao meu irmão pelo companheirismo e apoio.

À Larissa minha prima que entendeu os meus momentos de ausência, mas sempre enviou mensagens de apoio e carinho.

Agradeço especialmente as amigas Ana Ketelin e Maria Laura que sempre me incentivaram em momentos difíceis e compartilharam o cotidiano da UnB com boas risadas.

À minha amiga Mila e sua família que sempre me acolheram em seu lar, pelas caronas e almoços solidários. E principalmente pela alegria que me proporcionaram com o nascimento do meu sobrinho Arthur.

À Gesiele com sua amizade e grande contribuição na construção deste trabalho. E a Guizela pelos momentos de alegria compartilhados.

As maravilhosas: Bruna e Danielle minhas amigas do Ensino Fundamental o meu muito obrigada pelo carinho e incentivo.

À professora Sandra Teixeira pelos momentos de construção e desconstrução que me fizeram refletir e tornar possível a construção desta monografia. Pela compreensão, incentivo e compromisso com as orientações, mesmo com dificuldades.

Ao grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho- GESST/UnB onde passei várias terças-feiras de debates, construções e boas risadas. Onde vivenciei a experiência da iniciação científica e encontrei o meu objeto de pesquisa.

Às professoras Ivanete Boschetti e Jucileide Ferreira por aceitarem participar da banca examinadora deste trabalho.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é caracterizar o exercício do controle democrático na área da assistência social problematizando as características e o papel do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS após a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para tanto, foi realizado levantamento bibliográfico e levantamento documental que abrangeu as normativas, resoluções e as atas do CNAS no período de 2003 a 2014. O objeto de pesquisa foi versado a partir do conceito de democracia, bem como a concepção legal do controle democrático e como os processos de neoliberalização, contrarreforma e filantropização da assistência social tem assolado esse controle. A partir deste solo teórico e conceitual, foi sistematizada a trajetória da política de assistência social até a construção do SUAS. Delimitou-se como foco de análise os direcionamentos desta política e do controle democrático no contexto brasileiro, assim como a trajetória histórica, composição e atuação do CNAS na construção do SUAS. Sustenta-se que o CNAS é um conselho que tem suas ações de forma transparente e aprovou conquistas importantes no âmbito da política de assistência social. Por outro lado, têm representantes governamentais com longos períodos de atuação, composição da sociedade civil dominada por instituições confessionais e organizações com base sindical cutista, e uma centralidade em deliberações acerca da temática da certificação.

Palavras-chaves: Controle Democrático. Assistência Social. SUAS. Democracia

ABSTRACT

The objective of this work is to characterize the exercise of democratic control within social work field discussing the characteristics and role of the National Council of Social Care (CNAS) after the establishment of Unified System of Social Care (SUAS). For that purpose, bibliographical and document surveys were made, which included CNAS' rules, resolutions and minutes of the period from 2003 to 2014. The research's subject was delimited from democracy concept, as well as, the legal conception of democratic control, and how the process of neo-liberalization, counter-reformation and philanthropy of social work. From this theoretical and conceptual outline, it systematized the journey of social assistance policy until the construction of SUAS. It was established as focus of this analysis the directions of this policy and the democratic control in Brazilian context, as its historic journey and CNAS composition and performance in the construction of SUAS. It is support that CNAS is a council that has transparent actions and approves important achievements within social assistance policy. On the other hand, there government representatives with some much periods of performance, composition of civil society dominated by confessional institutions and organizations with their roots in CUT union, and a centrality in deliberations about the certification issue.

Keywords: Democratic Control; Social Care; SUAS; Democracy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Composição do CNAS- Representantes Titulares do Governo Federal por Gestão no Período 2003-2014.....	66
Quadro 2 - Composição do CNAS- Representantes Titulares da Sociedade Civil por Gestão no Período 2003-2014.....	69
Quadro 3 - Composição do CNAS- Representação da Presidência e Vice-Presidência no Período de 2003-2014.....	73
Quadro 4 - Matriz Analítica das Resoluções por aspectos temáticos - 2003-2014	76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variação Percentual dos Recursos da Função Assistência Social 2003-2013	56
Gráfico 2 - Percentual Total das Deliberações do CNAS no período de 2003-2014	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade das Deliberações do CNAS por Ano e Aspectos - 2003-2014.....	76
Tabela 2 - Quantidade das Deliberações sobre a Temática de Certificação	80
Tabela 3 - Uso da voz por parte de Conselheiros/as, Convidados/as externos nas Reuniões do CNAS80	
Tabela 4 - Uso da voz por parte de Conselheiros/as da Sociedade Civil nas Reuniões do CNAS.....	82
Tabela 5 - Capacidade propositiva da fala dos conselheiros/convidados/secretaria executiva	84

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ABEPSS- Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
Abificc- Associação Brasileira de Instituições Filantrópicas de Combate ao Câncer
ABRA- Associação Brasileira de Autismo
ABEDEV- Associação de Educadores de Deficientes Visuais
ACM- Associação Cristã de Moços
AMENCAR- Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente
ANFIP- Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
Apae- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
ASAV- Associação dos Servidores Administrativos da Universidade Federal de Viçosa
AVAPE- Associação para Valorização de Pessoas com Deficiência
BPC- Benefício de Prestação Continuada
CAS- Conselho de Assistência Social
CEBAS- Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CBIA- Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CFC- Conselho Federal de Contabilidade
CFESS- Conselho Federal de Serviço Social
CFO- Comissão de Financiamento e Orçamento
CIB- Comissão Intergestora Bipartite
CIT- Comissão Intergestora Tripartite
CMAS- Conselho Municipal de Assistência Social
CMB- Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas
CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNSS- Conselho Nacional de Serviço Social
CONAM- Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONANDA- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONGEMAS- Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONSEAS- Conselho de Segurança Alimentar
CNTSS- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social
CPI- Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS- Centro de Referência de Assistência Social
CREAS- Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRESS- Conselho Regional de Serviço Social
CTB- Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT- Central Única dos Trabalhadores
DRU- Desvinculação de Receitas da União
ENESSO- Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social
FASUBRA- Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos- Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FEB- Federação Espírita Brasileira
FEBEC- Federação Brasileira de Entidades de Combate ao Câncer
FHC- Fernando Henrique Cardoso
FENAPSI- Federação Nacional dos Psicólogos
FENAS- Federação Nacional dos Assistentes Sociais
FENATIBREF- Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas.
FENAVAP- Federação Nacional das Associações para Valorização de Pessoas com Deficiência
FONSEAS- Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado da Assistência Social
Funabem- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GESST- Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho
GT- Grupo de Trabalho
GT/MPAS- Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social
Ipea- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISAEC- Instituição Sinodal de Assistência, Educação e Cultura
LBA- Legião Brasileira de Assistência Social
LOA- Lei Orçamentária Anual
LOAS- Lei Orgânica de Assistência Social
MBES- Ministério de Bem- Estar Social
MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC- Ministério da Educação
MNMNR- Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MP- Medida Provisória
MPOG- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS- Ministério da Previdência Social
MS- Ministério da Saúde

MTE- Ministério do Trabalho e Emprego
Neppos/Ceam- Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Sociais
Nesp- Núcleo de Estudos de Saúde Pública
NOB- Norma Operacional Básica
NOB/RH- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONCB- Organização Nacional dos Cegos do Brasil
Opas- Ministério da Saúde e Organização Pan-Americana de Saúde
OSSI- Obra Social Santa Isabel
PBF- Programa Bolsa Família
PCS- Programa Comunidade Solidária
PDRE- Plano Diretor de Reforma do Estado
PEC-Proposta de Emenda à Constituição
PL- Projeto de Lei
PIB- Produto Interno Bruto
PL- Projeto de Lei
PNAS- Política Nacional de Assistência Social
PND- Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PNEP/SUAS- Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social
PPA- Plano Plurianual
PT- Partido dos Trabalhadores
SNAS- Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS- Sistema Único de Assistência Social
UBC- União Brasileira de Cegos
UBEE- União Brasileira de Educação e Ensino
UnB- Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I- DEMOCRACIA E CONTROLE DEMOCRÁTICO NO CONTEXTO DO CAPITALISMO	21
1.1 A Democracia em pauta e suas expressões na Democracia Representativa e Participativa	21
1.2.1 Democracia Representativa e Participativa	25
1.2 Relação Estado e Sociedade Civil: Fundamentos Teóricos-Metodológicos	30
1.3 Política Social e controle democrático no contexto da contrarreforma do Estado e neoliberalização	35
CAPÍTULO 2- TRAJETÓRIA DO CONTROLE DEMOCRÁTICO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO	45
2.1 Principais tendências da Política de Assistência Social no Brasil: do reconhecimento enquanto direito social até a constituição do SUAS	45
2.2 Ameaças à Política de Assistência Social ao Controle Democrático no Contexto Brasileiro	54
2.3 Trajetória Histórica do Conselho Nacional de Assistência Social	58
CAPÍTULO III- AS EXPRESSÕES DO CONTROLE DEMOCRÁTICO NO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS) AO LONGO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS	65
3.1 Composição do Conselho Nacional de Assistência Social no período 2003-2014	65
3.1.1Atuação do Conselho Nacional de Assistência Social na Construção do SUAS	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88

INTRODUÇÃO

No bojo das conquistas constitucionais, o controle democrático consiste em um dos pilares das políticas sociais e de modo geral significa a participação da sociedade civil, nos espaços de disputa política tendo em vista sua participação na elaboração e implementação de políticas públicas. Em termos legais, é um espaço de participação do povo na esfera política e econômica, ainda que na realidade concreta este seja um direito cerceado. A terminologia política é representada sob várias visões e expressões, porém pensar a política no campo da política social, é pensar nos processos de luta da materialização de direitos sociais e suas contradições no capitalismo.

Segundo Pereira (2009), ao termo política pode ser atribuído dois significados: o primeiro de cunho mais geral que engloba temas clássicos como eleições, voto, governo, dentre outros. E o segundo um sentido mais restrito que a caracteriza como política pública, a qual materializa as ações do Estado frente às necessidades sociais da sociedade. A autora tem como objeto a segunda forma de se pensar a política e salienta que este viés de pensamento traz a política social como “uma espécie do gênero política pública”. (PEREIRA, 2009, p. 92). Afirma que a palavra política que consubstancia o termo política pública tem uma conotação específica, isto é:

Refere-se a medidas e formas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais (e não individuais). (...) trata-se, pois, a política pública, de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos. (PEREIRA, 2009, p. 96).

Tendo como base o entendimento de Pereira (2009), da política pública como uma forma de concretizar direitos sociais, pode-se apreender a importância do controle democrático a partir desta perspectiva. Pois para que estes direitos sejam garantidos é necessário assegurar a participação e representação popular em todas as esferas políticas. Porém, segundo Teixeira, as consequências do projeto neoliberal ocasionam uma “profunda inflexão na concepção de controle democrático e participação na cultura política no Brasil, nas relações entre o Estado e os sujeitos da sociedade civil comprometidos com o projeto de democracia política.” (TEIXEIRA, 2012, p. 212)

De acordo com Boschetti (2010), ao longo dos anos 1990, houve uma efervescência em campanhas em torno de reformas orientadas para o mercado, sob o argumento de que os problemas no âmbito do estado brasileiro eram as causas centrais da profunda crise econômica

que ocorreu no país desde o início dos anos 1980. Entretanto o que de fato ocorreu foi uma forte tendência de desresponsabilização da política social em nome da “reforma”.

As políticas sociais no contexto de “reforma” do Estado é gestacionada da seguinte forma: “o núcleo duro do Estado as formularia, a partir da sua capacidade técnica, e as agências autônomas as implementariam”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 154). Isto é, exclui todo arcabouço constitucional em relação à seguridade social em prol das ações do voluntariado, solidariedade, bem comum. “Em suma, os direitos mantidos pela seguridade social se orientam, sobretudo, pela seletividade e privatização, em detrimento da universalidade e estatização”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 161).

A política de assistência social, a qual compõe o tripé¹ a Seguridade Social, é uma política objetivada pela garantia de direitos, que tem sido cada vez mais cerceada no âmbito do capital, assim como as demais políticas sociais, visto a privatização e desresponsabilização do Estado, cooptação dos conselhos e retirada de recursos do orçamento da seguridade social para o pagamento e amortizações dos juros da dívida pública.

A concepção de controle democrático em tempos de contrarreforma é materializada por meio de uma forte despolíticação da representação nos espaços de participação social. Por outro lado, o Sistema Único de Assistência Social tem como perspectiva aprimorar e potencializar os espaços de participação social por meio de uma gestão descentralizada, dentre outras mudanças.

Nesta direção, esse trabalho sistematiza os resultados da análise do controle democrático, expresso no CNAS sob tendências de cooptação e contrarreforma do Estado, ou seja, a caracterização do CNAS, bem como o posicionamento da sociedade civil e o Estado neste contexto é fundamental, pois fornece alguns subsídios para o entendimento dos rumos que a política de Assistência Social tem tomado.

A relevância de ter como foco o estudo do controle democrático do CNAS no pós Sistema Único de Assistência Social (SUAS) permite tecer reflexões sobre alguns traços da democracia sob uma lógica capitalista contemporânea em período marcado pela crise do capital e pelo governo federal no Brasil sob responsabilidade do Partido dos Trabalhadores.

Ao mesmo tempo em que se observa a constituição de um sistema com intuito de fortalecer a assistência social como direito social, constata-se as tendências de focalização e privatização da política social, num contexto de cooptação das massas. Este estudo buscará como contribuição, à luz da perspectiva crítico-dialética, o entendimento de como o CNAS se

¹ Por tripé da Seguridade Social entende-se que esta é constituída pelas políticas de saúde, previdência e assistência social. Porém, é importante destacar que o uso deste termo não significa que estas políticas compõem a seguridade social de forma igualitária. Esta temática será aprofundada no capítulo dois.

encontra neste período, em que medida suas marcas históricas e sua atuação na contemporaneidade tem fortalecido o controle democrático.

O problema de pesquisa deste trabalho é expresso pela seguinte pergunta: como se caracteriza a dimensão do controle democrático exercido pelo CNAS no período do SUAS?

A partir desta questão de pesquisa, o objetivo geral é caracterizar o exercício do controle democrático na área da assistência social considerando a atuação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS após a implementação do SUAS.

Os objetivos específicos são:

- a) Identificar e problematizar a composição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), bem como o seu processo de organização.
- b) Identificar e discutir o posicionamento político dos representantes do Estado e Sociedade Civil no CNAS.
- c) Caracterizar as mudanças sofridas pelo CNAS após o SUAS.
- d) Discutir o desenvolvimento das atividades do CNAS e sua relação com os princípios de publicização, descentralização e participação da sociedade civil.

É importante ressaltar, que a temática do controle democrático tem grande relevância para o Serviço Social. Principalmente em relação ao CNAS, que tem forte presença de assistentes sociais como representantes na gestão, ou ocupando representação na área de trabalhadores da área de assistência social.

Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa tem como abordagem metodológica a perspectiva critico-dialética, a qual subsidia a compreensão do controle democrático no contexto do capital, suas refrações nos espaços democráticos e principalmente a expressão deste controle no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Segundo Boschetti (2009), a investigação a luz do enfoque do método dialético proposto por Marx, consiste em:

Situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva de totalidade. O princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta que, antes de tudo, significa que cada fenômeno pode ser compreendido como um momento do todo. (BOSCHETTI, 2009 p.7).

A análise do controle democrático será realizada no interior da política de assistência social, então entende-se a necessidade de compreensão desta política social. Com este objetivo,

Boschetti (2009) afirma que é necessário uma avaliação das políticas sociais que ultrapasse o limite dos métodos e técnicas que se preocupam somente com a eficiência e eficácia. “A avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia”. (BOSCHETTI, 2009, p. 5).

Behring, Boschetti (2011, p. 40) afirmam que “a totalidade compreende a realidade nas suas íntimas e complexas determinações, e revela, sob a superfície dos fenômenos, suas conexões internas, necessárias à sua apreensão”. É justamente compartilhando a perspectiva desta autora, que é possível apreender o controle democrático na política de assistência social. Considerando as categorias de totalidade e contradição, partindo de uma construção teórica ampla, até chegar nas particularidades do contexto brasileiro. Pois segundo Raichelis (2000), no caso brasileiro, “os instrumentos de participação democrática, dada sua fragilidade, são constantemente ameaçados pela cultura política autoritária, patrimonial e clientelista. (RAICHELIS, 2000, p. 186).

É importante salientar que esta pesquisa tem o período de 2003-2014 como anos de análise. Período no qual há transformações e regulamentação da política de assistência social, tais como o SUAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), as NOBs e outros. Além disso, este recorte temporal abrange a fase em que o governo federal esteve sob o comando do Partido dos Trabalhadores, possibilitando assim apreender os avanços e retrocessos em relação ao controle democrático no governo do partido que tem como marca o Projeto Democrático-Popular.

A pesquisa realizada é composta por levantamento bibliográfico e pesquisa documental. Toda bibliografia tem como fonte livros, teses e artigos acerca da temática do controle democrático e da política de Assistência Social. A análise do controle democrático no âmbito do CNAS foi realizada de forma a apreender a sua trajetória histórica, bem como a análise da natureza das deliberações do CNAS.

O levantamento documental teve como fonte primária o site do CNAS. As informações que não foram encontradas no site, tais como a composição governamental e da sociedade civil no período de análise foram solicitadas via e-mail do conselho. É importante destacar que o conselho atendeu ao pedido de solicitação de dados e respondeu em menos de uma semana com todas as informações de forma detalhada. Apresenta-se a seguir de forma minuciosa os documentos analisados neste estudo.

Os documentos de análise para dar respostas aos objetivos desta pesquisa foram: a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas)², a Política Nacional de Assistência Social (PNAS)³, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como o Regimento Interno⁴, as Resoluções Normativas e atas do CNAS.

Em relação ao controle democrático foi realizado a leitura de todas as deliberações do CNAS. Após a leitura, a análise das deliberações foi realizada com base em uma matriz analítica das resoluções por eixos temáticos, os quais são: certificação; concepção; composição, organização e funcionamento do CNAS; controle democrático; gestão da assistência social; gestão do trabalho; financiamento e gasto e rede socioassistencial.

Com vistas a responder a um dos objetivos específicos, foi realizada a leitura das Atas das Reuniões do CNAS, que tem em média nove reuniões por ano e documentos finais das reuniões com uma média de 40 a 60 páginas. Os anos de leitura foram 2005 e 2009 e 2013. A escolha destes anos foi pelo critério de penúltimo ano de mandato governamental e 1º ano após eleição da sociedade civil no CNAS. Cabe ressaltar, que devido ao curto período de tempo construção desta monografia, não foi possível analisar a ata de 2013. A análise ficou concentrada somente nos anos 2005 e 2009.

É importante ressaltar, que o interesse pelo estudo da política de assistência social é fruto da participação no Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social Trabalho (GESST) da UnB como aluna bolsista de iniciação científica. Grande parte das reflexões, dos gráficos, tabelas e quadros deste trabalho são fruto das pesquisas, estudos e debates acerca desta política em âmbito de crise do capital no capitalismo periférico. Este trabalho se insere o projeto de pesquisa do grupo, intitulado “ Condição Contemporânea do Estado Social no Brasil”, coordenado pela Profa. Ivanete Boschetti.

Esta pesquisa foi realizada tendo como base as seguintes categorias de análise: a expressão da democracia no contexto capitalista; relação entre Estado e Sociedade Civil; interfaces dos processos de neoliberalismo e contrarreforma na política de assistência social e no controle democrático.

Este trabalho foi dividido em três capítulos e também é constituído de introdução e considerações finais. O primeiro capítulo é intitulado de “Democracia e Controle Democrático no Contexto do Capitalismo”, no qual é realizado uma problematização do conceito de democracia no contexto capitalista e suas expressões na democracia representativa e

² Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

³ Resolução do CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004.

⁴ Instituído pela Resolução CNAS nº 6, de 9 de fevereiro de 2011.

participativa apontando seus limites e possibilidades. De forma a subsidiar a compreensão do controle democrático, o qual é composto de interesses antagônicos governamentais e da sociedade civil. Ainda neste capítulo a construção dos processos de neoliberalismo e contrarreforma e suas interfaces na política social e no controle democrático.

O capítulo dois é intitulado “Trajetória do Controle Democrático na Política de Assistência Social no Contexto Brasileiro” o qual apresenta a historicidade da política de assistência social e o direcionamento do controle democrático com a criação do CNAS e a partir do SUAS.

O terceiro é último capítulo, intitulado “As expressões do Controle Democrático no Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS ao longo da implementação do SUAS”, de forma geral analisa profundamente a organização do CNAS e o seu posicionamento em relação a assistência social e sinaliza a caracterização do CNAS em relação ao Suas.

CAPÍTULO I- DEMOCRACIA E CONTROLE DEMOCRÁTICO NO CONTEXTO DO CAPITALISMO

Este capítulo tem como objetivo problematizar a democracia e o controle democrático no contexto do capitalismo. Sobressai neste cenário o entendimento e problematização da relação Estado e Sociedade Civil, perpassando pelo histórico de ressignificações destes fenômenos em tempos de contrarreforma e neoliberalização, a fim de entendê-los em âmbito mundial e no contexto brasileiro, ou seja, as conquistas e retrocessos que atingem a classe trabalhadora e os arranjos da burguesia na garantia de seus interesses.

1.1 A Democracia em pauta e suas expressões na Democracia Representativa e Participativa

Falar sobre democracia ou “medir” quem é mais ou menos democrático está presente no discurso político, social e econômico. Na grande maioria destes discursos, há sempre uma propagação de que a democracia existe ou que um partido é mais democrático do que o outro, e até mesmo que a decisão de algo aleatório foi tomada de forma democrática. Porém, para além de um termômetro democrático, é necessário pensar a concepção de democracia no contexto capitalista e quais são as possibilidades democráticas nesta ordem.

Com base em autores marxistas, este texto dedica-se estritamente à relação democracia e capitalismo, de forma a se distanciar de outros debates relacionados à democracia, como por exemplo, a discussão em torno da transição socialista, pois acerca desta temática há diferentes perspectivas que não são centrais no presente momento.

De acordo com Teixeira (2012), a concepção de democracia é vocacionada por diferentes perspectivas ideológicas e está presente no discurso da direita e da esquerda, mesmo que em concepções diferentes. Neste contexto, este termo precisa ser questionado e entendido em seu sentido real, pois há uma vasta gama de concepções sobre democracia, as quais revelam diversos posicionamentos políticos. Resultando, assim, em disputas teórico políticas acerca do tema.

O Código de Ética do Assistente Social, instituído pela resolução do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) nº 273, de 13 março de 1993, traz como um dos seus princípios fundamentais: “a defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida”. Ou seja, este entendimento

consubstancia uma síntese do que de fato seria democracia, numa perspectiva marxista, concepção esta adotada nesta pesquisa⁵.

Entende-se que democracia é o governo do povo. Porém Wood (2003), afirma que governo do povo pode significar tanto um conjunto de indivíduos com direito de voto, como o desafio ao governo de classe.

Conceituar democracia pressupõe considerar o chão histórico onde esta se desenvolve. O capitalismo, de acordo com Netto e Braz (2006), tem como objetivo a produção de mais-valia advinda da relação de exploração da força de trabalho, expressa pela fórmula (D-M-D')⁶. A produção da riqueza é coletiva e sua apropriação é privada, com isso o trabalhador como não detém os meios de produção, vende sua força de trabalho para sobreviver. Ou seja, nesta forma de sociabilidade, “ não existe um capitalismo governado pelo poder popular, não há capitalismo em que há vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação”. (WOOD, 2003, p. 8).

No contexto capitalista a democracia tem seu sentido distanciado de soberania popular e vinculada a uma concepção que não ameace a lógica e funcionamento do mercado. Reforça-se, assim, o exercício do poder da burguesia e, no máximo, de sujeitos que tem um conhecimento técnico no campo político, por vezes sintonizados com os interesses da burguesia, ou seja, a negação de participação popular em decisões e o cerceamento do direito de voz do povo. No bojo destas circunstâncias, Teixeira (2010) afirma que pensar a democracia na lógica do capital é estar sempre atento ao fato de que “ quanto maior a mercantilização da ação humana, menor a expressão concreta da democracia. Democratizar, no sentido concreto, exige desmercantilizar, ou seja, o final do capitalismo ”. (TEIXEIRA, 2010, p. 134).

Com isso, Wood (2003) situa o debate da democracia em dois extremos: em um extremo estão “aqueles para quem a democracia é compatível com um capitalismo reformado, em que empresas gigantescas são mais socialmente conscientes e responsáveis perante a vontade popular”. (WOOD, 2003, p. 7). Em tal contexto, Borón (1995) afirma que este raciocínio revela um posicionamento “superficial” dos indivíduos, pois entende-se que “ a democratização do capitalismo não basta para que as arraigadas estruturas de domínio sobre as que repousa e das

⁵ O Código de Ética do Assistente Social é regido por 11 princípios fundamentais que estão profundamente articulados. Dentre os quais a liberdade é o valor ético central.

⁶ “O capitalista dispende de uma soma de dinheiro (D), compra mercadorias (M) - máquinas, instalações, matérias (brutas e primas) e força de trabalho- e, fazendo atuar, com a ajuda das máquinas e dos instrumentos, a força de trabalho sobre as matérias no processo de produção (P), obtém mercadorias (M') que vende por uma soma de dinheiro superior à que investiu (D'). É para apropriar-se dessa quantia adicional de dinheiro, o lucro, que o capitalista se movimenta: o lucro constitui seu objetivo, a motivação e a razão de ser do seu protagonismo social”. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 96).

quais depende vitalmente se esfumem como resultado do sufrágio universal e da representação política”. (BORÓN, 1995, p. 69).

No outro extremo estaria aqueles que compartilham do entendimento de que a democracia no capitalismo “existe”, porém não de forma completa, isto é:

Apesar da importância crítica da luta em favor de qualquer reforma democrática no âmbito da sociedade capitalista, o capitalismo é, na essência, incompatível com a democracia. E é incompatível não apenas no caráter óbvio de que o capitalismo representa o governo de classe pelo capital, mas também no sentido de que o capitalismo limita o poder do “povo” entendido no estrito significado político. (WOOD, 2003, p. 7-8).

Borón (2009) compartilha do mesmo pensamento de Wood, em relação à impossibilidade de construir um regime democrático em uma sociedade estruturada em maioria possuidora apenas da força de trabalho e minoria de proprietários dos meios de produção.

Para este autor há quatro níveis distintos de perfeccionamento democrático que sistematizam modestos avanços sob o capitalismo. O primeiro nível é intitulado como “democracia eleitoral”, o qual é o mais elementar e destina-se a realização de eleições periódicas para compor e eleger os representantes do Executivo e Legislativo. O segundo nível denominado “democracia política”, um nível à frente do anterior, traz consigo melhoras nos mecanismos de participação popular (plebiscitos e consulta popular), acesso público as informações, dentre outros avanços. A “democracia social”, o terceiro nível, a qual se dedica há uma plena existência da “cidadania social”, ampliação dos direitos sociais, mas principalmente a desmercantilização dos serviços. O quarto e último nível, intitulado de “democracia econômica” trata da incorporação das empresas privadas no processo democrático.

Em síntese, o autor afirma que há existência da democracia no contexto do capitalismo periférico ou até mesmo em sua forma mais desenvolvida. Contudo, retrata que esta é “sempre encontrada entrelaçada com uma estrutura de dominação classista, que impõe rígidos limites a suas potencialidades representativas e, em maior medida ainda, às possibilidades de autogoverno da sociedade civil”. (BORÓN, 1995, p. 69). Corroborando com este pensamento Teixeira, reafirma estes limites da democracia no contexto do capital, mas evidencia um elemento crucial neste cenário que seria as lutas democráticas, ou seja, “o fato de existir a oposição estrutural entre o capitalismo e a democracia, não significa que por dentro do capitalismo não possam emergir lutas democráticas”. (TEIXEIRA, 2012, p 42).

Nesse sentido, Netto (1990) reafirma a existência da democracia no capitalismo, mas sinaliza que sua expansão para além da classe burguesa depende da mobilização das lutas

sociais. Todavia, existem barreiras na expansão dessa democracia diante da incompatibilidade entre democracia e capitalismo.

Netto (1990), com base na argumentação de Cerroni, afirma que a estrutura capitalista é somente compatível com a democracia-método a qual é entendida como:

O conjunto de mecanismos institucionais que, sob formas diversas (mais ou menos flexíveis), numa dada sociedade, permitem, por sobre a vigência de garantias individuais, a livre expressão de opiniões e opções políticas e sociais. (NETTO, 1990, p. 84).

Por outro lado, Netto (2004), afirma que a democracia-condição social também evidenciada por Cerroni, tem como essência:

Mais que um conjunto de institutos cívicos, um ordenamento societário em que todos, a par da livre expressão de opiniões políticas e sociais, têm iguais chances de intervir ativa e efetivamente nas decisões que afetam a gestão da vida social. (NETTO, 2004, p. 80).

A democracia-método evidenciada por Netto (1990) é realizada no capitalismo, pois reconhece uma igualdade formal e um espaço de organização política da classe trabalhadora, possibilitando assim criar resistências a ordem vigente. Por outro lado, Netto (2004), afirma que a democracia-condição social é incompatível com os ditames do capital, pois a intervenção política dos indivíduos de forma igual e democrática, afetaria a propriedade privada e os rumos do excedente econômico.

Após ter percorrido as questões essenciais acerca da democracia nos ditames do capitalismo, é necessário ver a expressão desta no contexto brasileiro. De acordo com Borón, a América Latina “ não conheceu uma única revolução burguesa que tivesse culminado na instauração de um regime democrático estável”. (BORÓN, 1995, p.64). Na mesma sintonia teórica, Netto (1990) faz uma síntese deste contexto e afirma que “os projetos burgueses estiveram sempre divorciados do pacto democrático”. (NETTO, 1990, p. 119), ou seja, o objetivo central era a utilização da democracia como estratégia neutra de consolidação do ordenamento capitalista.

Segundo Teixeira (2012, p. 146), com base na leitura de Florestan Fernandes, “a revolução burguesa no Brasil não foi democrática, não tendo destruído estruturas sociais e políticas anteriores. A revolução burguesa, portanto, realiza o desenvolvimento capitalista sem realizar a democracia”. Em suma, Borón (1995, p. 65), revela que “atendo-nos à experiência brasileira, poderíamos dizer que foi muitíssimo mais simples conseguir a abolição da escravidão e produzir a queda do império do que alcançar a democracia burguesa”.

A democracia, portanto, é um princípio que não se realiza completamente na sociabilidade capitalista. Assim, como tem se configurado o quadro institucional da democracia nesta sociabilidade?

1.2.1 Democracia Representativa e Participativa

A democracia no capitalismo é totalmente distanciada da compreensão de socialização política e de socialização da riqueza, visto que esta se materializa de forma incompleta nos marcos do capitalismo. Tendo em vista esse cenário de cerceamento de democracia torna-se necessário entender o significado das democracias participativa e representativa, as quais são expressões institucionais de democracia.

De acordo com Teixeira (2012), há diferenciações entre democracia participativa e a democracia representativa, pois, a democracia representativa é:

Marcada pelo sistema eleitoral e parlamento e pela participação restrita ao momento do voto. São diferentes, mas não excludentes. São complementares. Esta perspectiva não sugere nem a implementação da participação cidadã nos moldes da democracia antiga, nem a exclusão do governo representativo. (TEIXEIRA, 2012, p. 65).

Voto, eleição, democracia, representação, cidadania e sufrágio universal são palavras que perpassam o debate da democracia representativa. Mas, Rancière aponta que no seio desta há “uma forma de funcionamento do Estado, fundamentada inicialmente no privilégio das elites “naturais” e desviada aos poucos de sua função pelas lutas democráticas”. (RANCIÈRE, 2014, p. 71). No entanto, o autor aponta que o “poder do povo” é necessariamente heterotópico à sociedade não igualitária, assim como ao governo oligárquico. (...) portanto, é igualmente o que separa o exercício do governo da representação da sociedade” (RANCIÈRE, 2014, p. 68)

Ainda neste sentido, o autor aprofunda o significado da democracia representativa ao argumentar que “a prática espontânea de todo governo tende a estreitar essa esfera pública, a transformá-la em assunto privado seu, e para isso, a repelir para a vida privada as intervenções” (RANCIÈRE, 2014, p.72). Ou seja, o autor evidencia a importância de ampliação da esfera pública para além dos parâmetros preconizados pelo discurso liberal, no sentido de ampliar a intervenção do Estado. Ele evidencia dois ganhos advindos desta ampliação.

O primeiro foi “conseguir que fosse reconhecida a qualidade de iguais e de sujeitos políticos àqueles que a lei do Estado repelia para a vida privada dos seres inferiores”. (RANCIÈRE, 2014, p.73). Isto é, esta conquista revela a luta e a garantia do reconhecimento de sujeitos que antes não tinham o título de participar da vida pública pois, estavam cerceados a vida doméstica e reprodutiva. A segunda conquista foi “conseguir que fosse reconhecido o

caráter público de tipos de espaço e de relações que eram deixados à mercê do poder da riqueza”. (RANCIÈRE, 2014, p.73).

Ainda neste escopo de “avanços” o autor, ao debruçar-se acerca de um sistema ideal que teria condições efetivas de ser intitulado como representativo e democrático, elenca que este deveria ser constituído no mínimo de:

Mandatos eleitorais curtos, não acumuláveis, não renováveis; monopólio dos representantes do povo sobre a elaboração das leis; proibição de que funcionários do Estado representem o povo; redução ao mínimo de campanhas e gastos com campanhas e controle da ingerência das potências econômicas nos processos eleitorais. (RANCIÈRE, 2014, p. 92-93).

Após elencar estes aspectos do sistema representativo democrático, Rancière afirma que essas características não têm nada de inovador, pois muitos pensadores e legisladores já as sinalizavam. Contudo, “basta enumerá-los hoje para provocar riso”. (RANCIÈRE, 2014, p. 93).

Para ele o que chamamos de democracia representativa é totalmente o oposto:

Eleitos eternos, que acumulam ou alternam funções municipais, estaduais, legislativas ou ministeriais, e veem a população como elo fundamental da representação dos interesses locais; governos que fazem eles mesmo as leis; representantes do povo maciçamente formados em certa escola de administração; ministros ou assessores de ministérios realocados em empresas públicas ou semipúblicas; partidos financiados por fraudes nos contratos públicos; empresários investindo uma quantidade colossal de dinheiro em busca de um mandato; donos de impérios midiáticos privados apoderando-se do império das mídias públicas por meio de suas funções públicas. (RANCIÈRE, 2014, p. 93).

De fato, o sistema de democracia representativo brasileiro está a quem do que deveria ser e a crítica de Rancière é totalmente contundente. Torna-se por necessário um afastamento dos discursos no cenário político baseados no senso comum. Ou seja, é perante o cenário de relações de hegemonia que Coutinho (2010) suscita o debate acerca da hegemonia da pequena política, a qual para ele tem como base o consenso passivo. “Esse tipo de consenso não se expressa pela auto-organização, da sociedade civil, mas simplesmente pela aceitação resignada do existente como algo natural”. (COUTINHO, 2010, p. 31).

O autor evidencia que quando os valores da classe dominante se tornam senso comum e contaminam a classe subalterna, a hegemonia da pequena política toma forma e os discursos de “todo político é ladrão”, “ele rouba mas faz” e tantos outros. Estigmas estes que descaracterizam a arena política como disputa de interesses contrários de classes e consolidam um sentimento de apatia. E entendimento da esfera política como apenas administradora das relações sociais. Em outras palavras, “em situações “normais”, a direita já não precisa da coerção para dominar: impõe-se através desse consenso passivo, expresso em outras coisas em

eleições (com taxa de abstenção cada vez maior), nas quais nada de substantivo está posto em questão”. (COUTINHO, 2010, p. 32).

Temos uma democracia representativa moldada pelos interesses da burguesia e, portanto, na sociabilidade capitalista. Como forma de tensionar esta perspectiva da democracia representativa, defende-se que o quadro institucional considere formas de participação da classe trabalhadora. Para Moroni (2009, p. 113) “a democracia participativa é um arranjo que amplia a democracia política e o espaço público”, e sustenta que este espaço é legítimo, pois está fundamentado no reconhecimento do direito à participação. E que há uma diversidade de sujeitos políticos e coletivos que ocupam este espaço público de constantes conflitos/negociações.

Nessa perspectiva, Moroni (2009) afirma que é preciso desmistificar algumas afirmações a respeito da democracia participativa, são elas:

1) que a democracia participativa não se reduz ao sistema descentralizado e participativo; 2) que existem outras formas legítimas de participação institucionalizadas ou não (não se pode reduzir a participação ao sistema descentralizado e participativo); 3) que a concepção de um sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferências com caráter deliberativo) escapa aos tradicionais mecanismos políticos de decisão e legitimação (democracia representativa ou direta); 4) reconhecemos apenas as críticas e do quadro atual do sistema, o não esgotamento da estratégia construída pela sociedade civil do campo democrático e popular nas últimas décadas.(MORONI, 2009, p.111-112).

Moroni (2009), sustenta que o objetivo estratégico da democracia participativa é a universalização da cidadania, pois se entende que a democracia na vida dos sujeitos deve ser algo além do abstrato e em casos concretos como nos períodos eleitorais. Esta deve proporcionar aos cidadãos uma participação ativa, favorecendo sua soberania, autodeterminação e autonomia. Com a democracia participativa, “ampliam-se os processos democráticos, não havendo atuação em substituição ou oposição à democracia representativa”. (MORONI, 2009, p.113).

Porém, quando a democracia participativa passa a ser reconhecida legalmente no cenário brasileiro? Segundo Raichelis (2000), no final da década de 70 e início da de 80, foram propiciadas as bases políticas e sociais para a concepção de controle social. Neste momento histórico fica nítida a aparição de diversos movimentos em cena pública, desde greves metalúrgicas do ABC paulista, a luta pela anistia, o novo sindicalismo, até as lutas pelas “Diretas Já”. Mesmo essas mobilizações não sendo um movimento homogêneo, já era visível a possibilidade de renovação dos espaços e dos sujeitos da luta política.

Os mecanismos tradicionais de democracia representativa eram vistos como insuficientes e então, as políticas públicas ganham relevância no exercício do controle democrático por ter caráter de mediação entre as demandas sociais e a sua incorporação pelo Estado. Nesse sentido, pretende-se agora não somente participar do acompanhamento das políticas públicas, mas, ter voz ativa em relação às decisões e o conteúdo que a política deve assumir. Diante disso, a um novo reordenamento de pensamento, cujo os temas como descentralização, participação, democratização e outros, passam a ter grande destaque diante da tradição autoritária brasileira. (RAICHELIS, 2000).

Merece relevância nesse momento a Constituição Federal de 1988, fruto de pressões e reivindicações da classe trabalhadora, que apesar do pacto do centrão no âmbito do Congresso Nacional, trouxe alguns avanços em relação aos direitos sociais e à democracia participativa, a qual, tem como uma de suas expressões o controle democrático no campo das políticas sociais.

Segundo Raichelis (2000, p. 42), o controle social corresponde ao:

Acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

Nesta direção, Correia (2000), consubstancia o debate e afirma que o controle social “envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses destas classes, tendo em vista a construção de sua hegemonia. (CORREIA, 2000, p. 6).

É a luz dessa processualidade histórica que o conceito de controle democrático encontra-se inscrito no marco legal e se faz possível a existência dos conselhos, conferências, espaços de voz, espaços autônomos de organização de frações da classe trabalhadora onde se dá disputas de projetos. Apesar de concordar com o sentido expresso no conceito de Raichelis, opta-se pelo uso, do termo controle democrático, ao invés de controle social. Como sugere Pereira (2002), esta nomenclatura evidencia a luta da sociedade civil no processo de construção democrática da gestão pública diante a ofensiva neoliberal e revela um afastamento da concepção de controle policialesco.

Os conselhos não são os únicos espaços de controle democrático. Apesar de inegável importância da criação de conselhos institucionais no campo das políticas sociais, a sua efetividade depende da associação com outras forças políticas que impulsionem este espaço. Não se trata de um resolutivo de todas as dificuldades existentes e sim um propulsor de conquistas da sociedade civil a partir de sua organização em novos espaços de participação social e exercício

de cidadania. (RAICHELIS, 2000). Nesse sentido, o controle democrático está mergulhado em uma contradição, “o controle da classe dominante para manter o seu domínio, e as estratégias de controle das classes subalternas na busca da construção de sua hegemonia”. (CORREIA, 2000, p. 20).

Costa (2002, p. 88) define os conselhos como: “espaços de interação que se caracterizam por um tipo de distribuição do poder justificada pela realização de uma tarefa comum, de interesse comum, para o cumprimento de uma responsabilidade comum”.

Em síntese, as democracias representativas e participativas são espaços conquistados a partir de processos de luta da classe trabalhadora. Mas são também espaços caracterizados pelo processo de luta de classes e, portanto, apresentam limites e são ameaçados em contexto de forte hegemonia dos interesses da classe burguesa. Desde o direito ao voto, o reconhecimento e legitimidade das políticas sociais e a institucionalização da participação social por meio de conselhos, conferências, fóruns etc. Aliás, temos em meio a um árduo processo histórico de embates antidemocráticos e conservadores vários avanços da classe trabalhadora frente ao domínio do capital.

Entretanto, estamos em constante processo histórico de embates antidemocráticos e conservadores. Um exemplo vivencial disso na atual conjuntura é quando deparamos com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 171/93, a qual trata da redução da maioria penal. Enquanto os movimentos sociais por alguns minutos respiravam com a conquista de não aprovação da redução da maioria penal. Eduardo Cunha, o presidente da Câmara dos Deputados, na mesma semana apresentou um texto alternativo e inconstitucional, o qual expressa o conservadorismo e criminalização da criança e do adolescente e o posicionamento a favor da redução da maioria penal.

Os movimentos sociais⁷, os estudantes, os trabalhadores manifestaram na rua, em mídias e em outros veículos de comunicação, defendendo um posicionamento de luta contra a redução da maioria penal. Com este mesmo foco, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) emitiram nota pública de repúdio em relação a redução da maioria penal. Porém a Câmara dos Deputados intitulada como a “Casa do Povo”, na verdade tem se transfigurado em moradia exclusiva dos interesses dos detentores do “poder de voto”. Este é somente um dos vários posicionamentos no cenário político,

⁷ É importante salientar que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 é um marco em relação aos direitos da criança e adolescentes, onde se tornou público esta temática e o reconhecimento como sujeitos de direitos. Este estatuto foi uma conquista dos movimentos sociais, que na atual conjuntura se posicionam contrários à proposta de redução da maioria penal, a qual desconsidera os avanços em relação a esta população e traz propostas de criminalização.

econômico e social antidemocráticos, conversadores e criminalizadores. Então diga-me caro leitor, onde estão as decisões democráticas no cenário brasileiro?

Nesse sentido, torna-se necessário problematizar no contexto brasileiro o papel do Estado e da sociedade civil frente aos espaços democráticos, considerando o que de fato seria esta expressão de democracia em tese cerceada e os reflexos da ofensiva neoliberal nos espaços democráticos.

1.2 Relação Estado e Sociedade Civil: Fundamentos Teóricos-Metodológicos

A compreensão das categorias Estado e Sociedade Civil no contexto do capital é base para o entendimento dos avanços e retrocessos em favor dos interesses do capital e em prejuízo aos interesses da classe trabalhadora.

Nessa direção, Pereira (2002) ao debruçar-se acerca das relações recíprocas e antagônicas entre Estado e Sociedade Civil, sinaliza que o Estado não é o mesmo em todos os momentos históricos. Por isso é necessário entender o direcionamento de suas ações e o significado dos pactos institucionalizados de dominação. A autora afirma que o Estado em síntese é “um conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classes se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares”. (PEREIRA, 2002, p.26).

De acordo com Mandel (1982), verifica-se três principais funções do Estado em tempos do capital. O primeiro seria o responsável em criar condições gerais de produção. O segundo, o repressor a toda e qualquer manifestação que desequilibre o modo de produção corrente, fazendo jus ao uso de seus aparelhos repressivos quando necessário. E por fim, o percussor em garantir que os ditames da classe dominante se solidifiquem e que a classe dominada seja integrada a estes valores. O autor problematiza o papel do Estado com ênfase na sua função de assegurar as condições da produção no âmbito do capitalismo.

Mandel (1982) remonta o Estado com ênfase na sua função de assegurar as condições da produção. No entanto, o Estado é constituído antes do capital e seu direcionamento não pode ser somente para atender as necessidades da produção e o fluxo contínuo de mercadorias. Por outro lado, este autor evidencia que a partir do momento que a acumulação primitiva atinge certo grau de maturidade “o Estado tornou-se mais explicitamente um instrumento da acumulação progressiva de capital e o parceiro do modo de produção capitalista”. (MANDEL, 1982, p. 335).

Acerca desta sociedade moldada pelo modo de produção capitalista Marx já expressava as características deste Estado. Carnoy (1986), em sua interpretação de Marx, argumenta que “o Estado é um instrumento essencial de dominação de classe na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classe, mas profundamente envolvido neles”. (CARNOY, 1986, p. 67).

De acordo com Coutinho (2006), o Estado para Marx tem como base fundante a divisão da sociedade em classes e afim de assegurar os interesses da burguesia como se fossem interesses universais. Porém o raciocínio de Gramsci em relação à categoria Estado não deprecia o que já estava posto em Marx, mas como o seu contexto histórico revelava uma maior complexidade do fenômeno estatal. Isto é, este período impulsionou a construção de um novo projeto de Estado e uma concepção própria de sociedade.

Segundo Semeraro (1999), o Estado em Gramsci está para além de um entendimento como este sendo apenas um aparelho burocrático e coercitivo. Ele busca ir além, “suas dimensões, de fato, não se limitam aos instrumentos exteriores de governo, mas compreendem, também a multiplicidade dos “organismos” da sociedade civil, onde se manifestam a livre iniciativa dos cidadãos”. (SEMERARO, p. 74).

Para fins deste texto, o período histórico de análise do Estado será justamente o período posterior ao de maturidade do capital a partir do capitalismo tardio. Segundo Mandel (1982), este Estado é diferente do Estado em outros modos de produção. O Estado burguês tem como base o modo de produção capitalista e está solapado de particularidades, sendo estas:

O isolamento das esferas públicas e privada da sociedade, que é consequência da generalização sem igual da produção de mercadorias, da propriedade privada e da concorrência de todos contra todos. (MANDEL, 1982, p. 337).

Após essas sucintas aproximações com a categoria Estado e as primeiras características do Estado burguês, Mandel dedica-se a entender o Estado e as lutas da classe trabalhadora no contexto do capitalismo concorrencial até o período do capitalismo tardio. De acordo com Mandel (1982), a passagem do capitalismo concorrencial para imperialista e posteriormente para o monopolista trouxe transformações nas atitudes da burguesia para com o Estado e alterações nas funções centrais do Estado.

De acordo com este autor, a experiência da Europa Ocidental com a ascensão do capitalismo monopolista revela justamente estas transformações da burguesia e do Estado. Neste cenário havia uma forte ascensão da classe operária que gradativamente conquistou o sufrágio universal e trouxe repercussões contraditórias na evolução do Estado burguês em sua fase imperialista. O autor afirma que de um lado os partidos da classe trabalhadora

impulsionaram a luta por um Estado integrador, mas por outro lado a conquista do sufrágio universal propiciou um sentimento de igualdade formal, de cidadão e de eleitor. Corroborando com Mandel, Rancière (2014, p. 71), afirma que “o sufrágio universal é uma forma mista, nascida da oligarquia, desviada pelo combate democrático e perpetuamente reconquistada pela oligarquia”.

No escopo das características do capitalismo tardio, Mandel (1982), sinaliza uma ampliação da legislação social, que em tese foi uma “concessão à crescente luta de classes do proletariado, destinado a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores”. (MANDEL, 1982, p.339). Ou seja, este período de lutas de classe proporcionou “uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, (...) a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capitalismo monopolista” (MANDEL, 1982, p.339). Este momento revela que o Estado faz concessões à classe trabalhadora com vistas garantir a socialização dos custos da produção.

Ainda sob a argumentação de Mandel, o período do capitalismo tardio revela novas ampliações das funções do Estado. A partir do momento em que o Estado burguês passa a solucionar as problemáticas de valorização do capital, propiciando investimentos do capital nas indústrias de armamentos e de proteção ao meio ambiente. Os interesses da burguesia são deslocados para as esferas políticas, economias e sociais, com vistas a proporcionar as condições gerais de produção e socialização dos riscos, bem como “exclui a classe trabalhadora do acesso à riqueza e a coloca na condição de “consumidora exponencial” das mercadorias produzidas socialmente”. (BOSCHETTI, 2010, p. 66).

A compreensão dos fundamentos teórico-metodológicos do Estado revela que no capitalismo em sua fase tardia o Estado burguês é usurpado de todas as formas para que de fato os interesses da classe dominante sejam atendidos. Fazendo é claro algumas concessões quando pressionados para que o proletariado se sinta participante do cenário público.

É a partir deste Estado heterogêneo, repressivo, burocrático e assegurador das condições de produção que situamos a sociedade civil. Evidenciada por Acanda (2006, p. 17), “como a Terra Prometida, a solução de todos nossos problemas, um espaço no qual existem e se desenvolveram, de forma espontânea, apenas boas qualidades”. No entanto, na realidade, o autor afirma que a imersão profunda no termo sociedade civil está para além de uma “terra prometida”.

O autor expõe que o termo sociedade civil é perpassado por diferentes significados e interpretações que são direcionadas para explicar diferentes posicionamentos, em especial no

pós 1970. Nos países comunistas do Leste Europeu, a sociedade civil era peça fundamental no anticomunismo. Já nos países capitalistas desenvolvidos, principalmente nos Estados Unidos e Inglaterra havia um fortalecimento da sociedade civil a fim de dar respostas a ofensiva neoconservadora.

Nesse sentido, Correia relata que na contemporaneidade o termo sociedade civil é “tratada por um viés predominantemente político sem articulação alguma com a base econômica, constituindo-se em um espaço homogêneo sem contradição de classe”. (CORREIA, 2000, p. 4). No entanto, a autora refuta totalmente esta apropriação e afirma que a sociedade civil é um espaço heterogêneo, de ganhos e lutas por interesses contrários. “As lutas não são da sociedade civil contra o Estado, mas de setores que representam os interesses do capital e do trabalho (...) na sociedade civil e no Estado em busca da hegemonia”. (CORREIA, 2000, p. 6).

Concordando com Correia, Semeraro (1999) argumenta que a função da sociedade civil no Estado “é o lugar onde se decide a hegemonia, onde se confrontam diversos projetos de sociedade, até prevalecer um que estabeleça a direção geral na economia, na política e na cultura”. (SEMERARO, 1999, p.76).

Outro autor que se dedicou a relação Estado e Sociedade Civil foi Gramsci, que defendeu uma relação orgânica destas estruturas dando ênfase ao momento da superestrutura e definiu a sociedade civil a partir do cenário político de sua época. Segundo Coutinho (2006), este conceito já havia sido mencionado por Hegel e Marx, mas agora passa a denotar em Gramsci uma nova esfera do ser social.

Segundo Coutinho (2006), o Estado ampliado em Gramsci é a junção entre a sociedade política + sociedade civil de forma equilibrada. Estas categorias pertencem ao momento da superestrutura e se relacionam de forma dialética. O autor ainda define sociedade política e sociedade civil como:

1) a sociedade política (que Gramsci também chama de “Estado em sentido restrito” ou “Estado-coerção”, formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência e da execução das leis, mecanismos que se identificam com aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar, ou seja, com o governo em sentido restrito; e 2) a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa)etc. (COUTINHO, 2006, p.35).

Após este breve contexto teórico do conceito de sociedade civil é possível analisar como esta categoria se dá no contexto brasileiro, com o seu significado e as suas transformações.

Havia na década de 70 e 80 no Brasil a presença de conselhos comunitários, participativos e setoriais nas esferas de governo. Todavia, é na Constituição Federal de 1988 que se encontra a perspectiva de abertura para novos espaços de participação da sociedade civil no âmbito do Estado.

No período anterior à Constituição de 1988, a sociedade civil no contexto brasileiro é problematizada por alguns autores no período de ditadura militar, dos quais destaco dois. Ianni (1981) afirma que no período da ditadura militar houve um distanciamento do Estado de uma parte da sociedade civil, a classe trabalhadora. O autor sustenta que houve uma criminalização de vários setores da sociedade civil que se iniciou antes do golpe de Estado de 1964, sob a “tese que de a sociedade estava infiltrada, contaminada, doente, na iminência de escapar ao controle das classes dominantes, do capital financeiro e monopolista”. (IANNI,1981, p. 157).

O autor relata que a relação do Estado para com a sociedade civil era de dominação, exploração e repressão, principalmente para com a classe operária e o campesinato. O exercício dessa dominação justificou-se sob o argumento de que “ a sociedade civil e o cidadão são incompetentes, perigosos, de fato ou potencialmente, e por isso precisam ser dominados, disciplinados e tutelados”. (IANNI,1981, p. 167).

Já para Netto (2004) no período da ditadura militar não houve uma fragmentação entre a sociedade civil e o Estado, e nem a sociedade civil era fraca ou o Estado era forte. Na realidade a sociedade civil, composta pelas classes subalternas, era alvo de repressão, o que dificultava organizar-se de forma autônoma. Já a burguesia, neste golpe civil-militar, foi privilegiada na rearticulação de forças em torno do grande capital numa ofensiva contra a massa de trabalhadores. É importante ressaltar que as ideias de Netto e Ianni se aproximam, ao mostrar que o Estado era repressor em relação a classe trabalhadora.

Netto (2004), assevera que o período de transição democrática, não rompeu com a estrutura estatal solidificada na ditadura militar. Contudo, no seio da sociedade civil houve um diálogo com o movimento sindical e com partidos políticos. Ele assume como posicionamento que “não se tratava de novas formas de participação da sociedade civil: tratou-se da participação de classes e camadas da sociedade civil que até então não tinham conseguido, (...) articular e viabilizar instrumentos de participação política”. (NETTO, 2004, p. 77).

Com base nestas concepções de Estado e Sociedade Civil, que se discute a condição do controle democrático apreendido como espaço de disputa de projetos de classes sociais.

1.3 Política Social e controle democrático no contexto da contrarreforma do Estado e neoliberalização

O reconhecimento legal de direitos sociais e da seguridade social no Brasil e sua materialização tão logo tornaram-se alvo de ameaças não apenas por marcas históricas da condição da proteção social no país e da formação do capitalismo no Brasil. Mas também em razão do neoliberalismo, da reestruturação produtiva, da mundialização do capital e da contrarreforma do Estado.

Na perspectiva de entender o processo de neoliberalização do Estado, Anderson (1995) revela que “o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial (...). Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”. (ANDERSON, 1995, p. 9). O texto de origem que fundamenta o neoliberalismo é *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek⁸, escrito em 1944, que tinha como bandeira de luta “combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro”. (ANDERSON, 1995, p. 10).

O autor demonstra que o capitalismo em seus “anos de ouro” impossibilitou a expansão do neoliberalismo, mas o período a partir de 1973, marcado por longa e profunda recessão do capitalismo, tornou-se terreno fértil para os avanços neoliberais. Hayek e seus seguidores proclamavam que o berço da crise estava eminentemente.

Localizado no poder excessivo e nefasto dos sindicatos (...) no movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões (...) para que o Estado aumentasse cada vez mais os seus gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 10).

Eles anunciavam que a grande solução seria um Estado que retirasse a autonomia dos sindicatos e que o princípio fundamental deveria ser o de manter a estabilidade monetária.

De acordo com Harvey (2008), a primeira experiência de neoliberalização ocorreu no Chile em contexto posterior ao golpe de Pinochet. A partir de 1970 houve uma guinada neoliberal, a qual foi resposta para a busca por soluções que retomassem a acumulação do capital. Desta forma, o liberalismo embutido havia proporcionado um período de altas taxas de crescimento nos países capitalistas centrais. Contudo, a crise era latente. O universo capitalista imergiu no neoliberalismo na perspectiva de recompor o capitalismo internacional, restaurar as condições de acumulação do capital e retomar o poder de classe.

⁸ HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro. Instituto Liberal, 1990.

O autor afirma que o neoliberalismo pode ser entendido como uma proposta político-econômica, em busca de obter um maior bem-estar do indivíduo. Há um favorecimento da propriedade privada, um livre mercado e comércio para que seja possível a eliminação da pobreza de forma eficaz. Na perspectiva de descrever os princípios do neoliberalismo, ele afirma que o papel do Estado é garantir uma estrutura adequada para que seja possível uma competição saudável. Porém afirma que há um longo caminho entre o Estado liberal na teoria e o Estado liberal na prática.

Harvey (2008) expõe que o Estado na teoria deve garantir as liberdades individuais, o livre funcionamento do mercado, do comércio e a livre competição. Com isso, o Estado deve usar o seu monopólio dos meios de violência para garantir a liberdade pessoal e para criar recursos competitivos onde não há. Tendo sempre em mente que os indivíduos são responsáveis por suas ações, ganhos e perdas. Por outro lado, o autor afirma que na prática há uma dificuldade de descrição deste Estado neoliberal, pois há um desvio do que seria considerado como princípios fundamentais do Estado e por que há uma apropriação do neoliberalismo de forma diferenciada em cada país.

Não obstante, Harvey esclarece que na prática o Estado, com o objetivo de retomar o poder das classes dominantes deveria somente criar os cenários propícios para o mercado. Mas na realidade há uma distorção deste princípio, ou seja, a extração de tributos via recursos financeiros é uma prática utilizada para recompor o poder das classes.

Ele expõe que “quando os empreendedores de países em desenvolvimento tomam empréstimos externos, por exemplo, a condição de que o Estado onde estão disponha de reservas suficientes para cobrir estes empréstimos”. (HARVEY, 2008, p.84). Isto é, há uma socialização dos custos e um direcionamento do Estado para cobrir as perdas dos empreendedores, situação está que vai contraria aos princípios neoliberais de responsabilização dos indivíduos por suas escolhas, sendo elas boas ou não.

Para além destas questões, a experiência do neoliberalismo se deu de forma diferenciada em vários países. Segundo Anderson (1995), no continente europeu o neoliberalismo estava mais precavido e tinha como foco a disciplina orçamentária e as reformas fiscais. Já o norte da Europa mantinha governos de direita e o sul do continente elegia pela primeira vez governos de esquerda: Mitterrand (França); González (Espanha); Soares (Portugal); Craxi (Itália); Papandreou (Grécia). “Todos apresentavam como uma alternativa progressista, baseada em movimentos operários ou populares”. (ANDERSON, 1995, p. 13). O panorama deste período de absorção do neoliberalismo pode ser descrito como:

No início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a pôr em prática políticas neoliberais; depois, qualquer governo, inclusive os que autoproclamavam e se acreditavam de esquerda podia rivalizar com eles em zelo neoliberal. (ANDERSON, 1995, p. 14).

Depois de percorrer todo um histórico das expressões no neoliberalismo em diversos países e vivenciar experiências específicas, Anderson lança o seguinte questionamento: em contexto do capitalismo avançado no período dos anos 80 o neoliberalismo cumpriu com suas promessas? Ele afirma que “economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado” (ANDERSON, 1995, p. 23), porém teve ampla vitória no campo político e cultural. Behring e Boschetti (2011) também corroboram com esta afirmação e discorrem sobre os efeitos da hegemonia neoliberal:

As medidas implementadas, contudo, tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram aumento do desemprego, destruição dos postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta de mão-de-obra e redução dos gastos com as políticas sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 127).

É após o balanço geral do neoliberalismo é possível realizar uma análise da política social no contexto neoliberal e as especificidades no Brasil.

Segundo Behring e Boschetti (2011), há uma falta de sincronia entre os acontecimentos do cenário brasileiro em relação ao internacional. Enquanto no plano internacional se vivia a experiência da reação burguesa, em busca de dar respostas à crise do capital que eclode no final dos anos 1960. No Brasil havia uma conjuntura marcada pela ditadura militar, a qual por meio do chamado Milagre Brasileiro houve a “introdução da produção em massa de automóveis e eletrodomésticos para o consumo de massa restrito”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 135). E ainda em contexto ditatorial ocorria a expansão da política social brasileira que era “conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio a restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato varguista”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 135). Em outras palavras, uma expansão dos direitos sociais para justificar as ausências de direitos civis e políticos.

As autoras revelam que a partir de 1974, quando se deu os primeiros sinais de esgotamento do projeto militar-empresarial ocorreu uma abertura lenta e gradual para um processo de transição para a democracia. Abertura essa que condicionará a apropriação brasileira dos ditames neoliberais que já estavam em curso no âmbito internacional, revelando assim em uma adesão tardia do neoliberalismo, mas duradoura no contexto brasileiro. Oliveira (1995), define o neoliberalismo no Brasil como um *Neoliberalismo à brasileira* “é avacalhado, tratado ironicamente, com o que diminuimos sua dose de letalidade”. (OLIVEIRA, 1995, p.

25). Ele afirma que com a ditadura militar ocorreu um processo de *dilapidação* do Estado brasileiro, o qual “propiciou o clima para que a ideologia neoliberal, então já avassaladora nos países desenvolvidos, encontrasse terreno fértil para um pregação anti-social”. (OLIVEIRA, 1995, p. 25).

Ainda neste escopo de neoliberalismo à brasileira o autor relata que “a letalidade maior do neoliberalismo entre nós vai noutra direção, ataca por outro lado. Ele é mutante, tal como o vírus da Aids”. (OLIVEIRA, 1995, p. 26).

Ele elenca algumas expressões do neoliberalismo no contexto brasileiro, sendo possível ressaltar duas. A primeira delas seria um sentimento de desesperança, isto é, “destrói o princípio da esperança e abre as comportas para uma onda conservadora de que o Brasil não tem memória”. (OLIVEIRA, 1995, p. 27). E a segunda remete justamente as experiências internacionais já elucidadas anteriormente.

Nesse sentido, Oliveira relembra a entrevista dada pelo então presidente da General Motors do Brasil. O qual anunciou que a localização da nova fábrica seria no interior de Minas, justamente por não haver sindicato, com objetivo de destruir a força de organização do sindicato brasileiro. Essa atitude é reflexo do neoliberalismo do modelo inglês, que para Anderson (1995) é a forma mais pura do neoliberalismo. Em suma, Francisco Oliveira afirma que:

É este o programa neoliberal em sua maior letalidade: a destruição da esperança e a destruição das organizações sindicais, populares e de movimentos sociais que tiveram a capacidade de dar uma resposta à ideologia neoliberal no Brasil. (OLIVEIRA, 1995, p. 28).

O neoliberalismo é vivenciado de forma diferente em vários países, além de ser expresso no âmbito econômico, político e cultural. O usufruto de mecanismos e práticas sociais neoliberais revela retrocessos, desmantelamento e ataques as políticas sociais.

Segundo Pereira e Siqueira (2010), o discurso neoliberal propagado para redução da pobreza deve ser por meio de uma readequação racional dos recursos escassos. Com este objetivo há uma focalização na pobreza extrema, garantindo os mínimos sociais somente aos que realmente necessitam. Por trás deste discurso de alocação dos recursos escassos de forma racional, existe na verdade uma naturalização das desigualdades sociais como fruto das diferenças entre os indivíduos. Um entendimento da pobreza como somente inexistência de renda e uma culpabilização dos indivíduos “por uma situação na qual são vítimas, e não causadores, desresponsabiliza-se o modelo socioeconômico capitalista que a engendra”. (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p. 216)

Ainda na dimensão do desvendamento das reais consequências do neoliberalismo para as políticas sociais, Pereira e Siqueira (2010) sinalizam as concepções neoliberais sobre a esfera

pública e privada. A esfera pública é entendida como corrupta, ineficiente e precária, portanto, deve ser “esquecida” possibilitando a soberania da esfera privada. Que tem como características o universo da concorrência sadia, da inovação empreendedora etc. Entretanto, os autores afirmam que a responsabilização de cunho Estatal passa a ser encargo do âmbito privado, ocasionando assim em um retrocesso dos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora.

De um lado temos um Estado neoliberal que deve ser mínimo para as políticas sociais e garantir as condições necessárias para o bem-estar individual e os ganhos para o capital, de outro um Estado que precisava ser reformado. Collor com suas reformas estruturais, Fernando Henrique Cardoso (FHC) com o Plano Real. Dois governos que seguiam o receituário neoliberal e caminhavam com um mesmo objetivo: a contrarreforma do Estado.

Mas, antes de analisar os significados e orientações deste cenário no contexto brasileiro, Coutinho (2010) suscita um debate: estamos diante de uma expressão da revolução passiva ou de uma contrarreforma?

Segundo Coutinho (2010), revolução passiva é um conceito utilizado por Gramsci de análise da constituição do Estado burguês na Itália e tem como características dois momentos:

O da “restauração” (trata-se de uma reação conservadora à possibilidade de uma transformação efetiva e radical proveniente de baixo) e o da “renovação” (no qual algumas das demandas populares são satisfeitas “pelo alto”, através de concessões das camadas dominantes). (COUTINHO, 2010, p. 33).

Por outro lado, o conceito de contrarreforma é apropriado aos poucos por Gramsci e relacionado com as ações da Reforma Protestante e outros fenômenos. Ele traz como afirmação que “o que caracteriza um processo de contrarreforma não é a completa ausência do novo, mas a enorme preponderância da conservação (ou mesmo da restauração) em face das eventuais e tímidas novidades”. (COUTINHO, 2010, p. 38).

O autor relata que a diferença principal entre a experiência da revolução passiva e de uma contrarreforma é que “enquanto na primeira certamente existem “restaurações” – mas que “acolheram uma certa parte das exigências que vinham de baixo” -, na segunda é preponderante não o momento do novo, mas precisamente do velho”. (COUTINHO, 2010, p. 35). Feita essas considerações, na atual conjuntura opta-se pelo uso do conceito de contrarreforma e não pela concepção de uma nova revolução passiva. Pois o momento atual é de reatualização do velho e de consensos passivos por meio da hegemonia da pequena política.

Após estas considerações, Behring (2003) ao retratar o contexto brasileiro afirma que o período do governo Collor revela claros direcionamentos do início da contrarreforma. A autora expõe que este governo tinha a pretensão de acabar com a inflação por meio do Plano Collor

(ou Plano Brasil Novo). Este plano tinha como características medidas notoriamente neoliberais que conseguiram aumentar as reservas do país, mas em contrapartida ocasionou aumento do desemprego. Não obstante, criou o Plano Collor II tendo como base as reformas estruturais voltadas para o mercado, desta forma haveria o retorno da capacidade financeira e gerencial.

Os pretextos para a exigência de reformas no Estado estavam totalmente contrários com as atitudes que Collor praticava. Behring (2003) sinaliza que o presidente refutava em seus discursos os privilégios concedidos para uma pequena parcela de indivíduos no cenário econômico, político e social, vulgos marajás. Para ele essas ações acarretavam crises no Estado. Entretanto a autora afirma que este governo era repleto de ações clientelista e patrimonialista, as quais o levou a sua ruína por meio do *impeachment*.

É oportuno destacar, o descomprometimento do governo Collor com os interesses da classe trabalhadora, a exemplo o veto da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) que será explanada posteriormente. Todo o processo de deliberações nos espaços de participação social foi renegado, bem como o controle democrático neste período retrata exatamente a disputa de classes que Correia (2000)⁹ aponta.

A partir dos anos 1990, em um cenário posterior aos governos de Collor e Itamar Franco, com a estrutura econômica brasileira acometida de uma instabilidade inflacionária, FHC se elege e vence a campanha eleitoral, instaurando assim uma “reforma” por meio do Plano de Reforma Diretor do Estado (PDRE). É importante ressaltar que a reforma adotada por esse governo neoliberal ressignifica esta palavra. Reforma para Coutinho (2010) sempre esteve relacionada com as lutas das classes subalternas para mudanças na sociedade, sendo considerada progressista e de esquerda. Entretanto, com o neoliberalismo esta é usurpa e apresentada como algo “inovador”:

Estamos diante da tentativa, de modificar o significado da palavra “reforma”: o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições superação destes direitos e desse controle. Estamos diante de uma operação de mistificação ideológica que, infelizmente tem sido em grande medida bem-sucedida. (COUTINHO, 2010, p. 35).

Behring (2003) ao analisar as proposições de Bresser Pereira, o qual esteve à frente da equipe organizadora do PDRE, argumenta que segundo tais sugestões situavam-se numa experiência social-liberal e social-democrática na perspectiva de superar a crise fiscal. Desta forma, o Estado, segundo Bresser Pereira, deveria ser “reformado” para “garantir taxas de

⁹ Assim, o controle social é contraditório – ora é de uma classe, ora é de outra – está balizado pela referida correlação de forças. (CORREIA, 2000, p. 7).

poupança e investimento adequadas, eficiente alocação de recursos e distribuição de renda mais justa” (BEHRING, 2003, p. 173).

Nesta dinâmica, há um posicionamento volátil de Bresser Pereira em relação a democracia e o controle democrático no período de contrarreforma. Behring (2003) chama atenção para o um primeiro posicionamento de negação, visão instrumental da democracia e uma grande utilização de medidas provisórias¹⁰. Se a democracia era desprezada, o controle democrático então, era apenas uma miragem. A autora até identifica que na proposta de “reforma” é citado a participação dos cidadãos na esfera administrativa e na criação de instrumentos de controle democrático. Mas não havia uma regulamentação destes espaços e os conselhos paritários existentes no seio da seguridade social eram desconsiderados.

Neste período, de acordo com Behring e Boschetti (2011), ocorre um movimento de transformação das “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 política social nos países - em ações pontuais e compensatórias”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 156). As políticas sociais são versadas pelo trinômio de base neoliberal a privatização, a focalização e a descentralização.

De forma a destrinchar esta redução das políticas sociais a este trinômio neoliberal é possível ressaltar dois retrocessos. A privatização, “que gera uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços, no mesmo passo que propicia um nicho lucrativo para o capital”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 159). E a descentralização que tem seu sentido modificado, “estabelecida não como partilhamento do poder entre as esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou instituições privadas”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 156).

No entanto, Behring (2003) afirma que o Plano Diretor da Reforma do Estado aprovado 1995 introduz as argumentações de Bresser. Desta forma, há uma ressignificação do papel do Estado, o qual mantém suas características de conduzir os recursos e manter a ordem. Entretanto com a “reforma” o Estado passaria a deslocar para o setor “público não-estatal” atividades que não requerem o comando direto do Estado, ou seja, este processo é intitulado publicização. A autora relata que esta inovação da “reforma”, “tratava-se da produção de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se parcerias com a sociedade para o financiamento

¹⁰ É um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência, cujo prazo de vigência é de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei. Ver mais em <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria>.

e controle social de sua execução” (BEHRING, 2003, p. 178). Ou seja, trata-se de refuncionalizar a concepção constitucional de participação da sociedade civil na direção de responsabilizá-la no enfrentamento das expressões da “questão social”, derruindo a lógica do direito social.

Acerca do sentido do termo publicização pactuado no processo de contrarreforma do Estado, Raichelis (2006) realiza uma crítica contundente e sinaliza que ao contrário do que foi posto no Plano Diretor, o conceito que ela defende de publicização é:

Funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e pela incorporação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social de modo que ela seja cada vez mais representativa dos segmentos organizados da sociedade, especialmente das classes dominadas. (RAICHELIS, 2006, p.8)

É oportuno destacar, que Raichelis (2000) afirma que um dos objetivos da publicização é “alterar a tendência histórica de subordinação da sociedade civil frente ao Estado, pela via do fortalecimento das formas democráticas de relação entre as esferas estatal e privada” (RAICHELIS, 2000, p. 8). No entanto, discorda-se em parte desta observação, pois não acreditamos que seja uma “subordinação da sociedade civil” e sim uma autonomia fragilizada das classes sociais frente as alianças do Estado com o capital. Nesse sentido, Correia (2000)¹¹ afirma que no seio do controle democrático, o qual é base para a publicização há uma constante correlação de forças entre as classes e não uma subordinação da sociedade civil.

A autora salienta que esta definição de publicização tendo como base a democracia localizada na esfera pública possibilita a construção de estratégias políticas frente aos conflitos sociais expresso no interior deste processo. Todavia, a autora chama atenção para a inscrição da publicização na contrarreforma totalmente voltada para os interesses da burguesia. Ela afirma que para Bresser Pereira:

A esfera pública não-estatal não se situa no campo da representação de interesses da sociedade, mas é composta pelas organizações sem fins lucrativos, definidas pelo autor como uma terceira forma de propriedade estratégica no capitalismo contemporâneo, ao lado da propriedade privada e da estatal. Esta concepção caminha na direção oposta da posição que estamos adotando acerca da esfera pública como espaço de explicitação de interesses em conflito, de confronto entre projetos sociais e de luta pela hegemonia. (RAICHELIS, 2006, p.7)

¹¹“ Não existe uma oposição entre Estado e sociedade civil, mas uma relação orgânica, pois a oposição real se dá entre as classes sociais, o controle social acontece na disputa entre essas classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Somente a devida análise da correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico, é que vai avaliar que classe obtém o controle social sobre o conjunto da sociedade” (CORREIA, 2000, p. 7)

Ainda nesta perspectiva de evidenciar a negação dos princípios estabelecidos na seguridade social serão indicadas algumas medidas adotadas de retrocesso à lógica do direito. De acordo com Filho, Antinareli, Paula e Silva (2012), o governo FHC era direcionado por duas frentes: à solidariedade através da criação do Programa Comunidade Solidária (PCS)¹² coordenado pela primeira-dama do país. A outra frente, era os programas de transferência de renda com condicionalidades, tais como: o Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Vale- Gás, dentre outros.

Segundo Couto, a mesma Medida Provisória nº 813/95 que criou o PCS “extinguiu históricas e controvertidas instituições sociais: a Legião Brasileira de Assistência Social, o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) e o Ministério do Bem-Estar Social (MBES)”. (COUTO, 2004, p. 178). Raichelis sinaliza que esta MP extinguiu o Conselho de Segurança Alimentar (Conseas) e “reproduziu a postura autoritária avessa ao diálogo com a sociedade civil e desconsiderando o respaldo deste conselho em ampla mobilização social”. (RAICHELIS, 2000, p, 108).

Raichelis afirma que os princípios do PCS estavam na contramão do que determinava a Constituição em relação a Seguridade Social. O que estava posto era medidas focalizadas de enfrentamento à pobreza e um entendimento da sociedade civil como espaço de solidariedade. Isto é, “em vez de representações das diferentes forças sociais organizadas, o Conselho da Comunidade Solidária foi constituído por personalidades individuais e alguns artistas de grande popularidade da sociedade”. (RAICHELIS, 2000, p.112.).

Segundo Oliveira, “se FHC destruiu os músculos do Estado para implementar o projeto privatista, Lula destrói os músculos da sociedade, que já não se opõe às medidas de desregulamentação”. (OLIVEIRA, 2010, p. 375). Na perspectiva de reduzir as desigualdades sociais, o governo Lula tem como protagonistas os programas de transferência de renda, especialmente o programa bolsa família. Para Filho, Antinareli, Paula e Silva (2012), a focalização nestes programas redimensiona uma maior execução de recursos. E em contrapartida a política de saúde é privatizada, ou seja, este cenário revela ganhos para o capital e mercantilização das políticas sociais.

Tendo em vista todo o arranjo da contrarreforma do Estado, Behring (2003) tece críticas a este período de “reforma” que se dizia distante dos princípios neoliberais, mas que na realidade os praticava. E ainda salienta que todas as “novas” nomenclaturas criadas neste período somente camuflaram direções conservadoras. Nesse sentido, a autora afirma que as

¹² Instituído pela Medida Provisória nº 813/95.

consequências da contrarreforma estão no âmbito do trabalho com fortes investimentos na flexibilização com o foco na extração de superlucros e na reaquisição da competitividade, na privatização e principalmente no âmbito da seguridade social brasileira.

Após a exposição dos processos de neoliberalização e contrarreforma do Estado. Torna-se necessário entender as marcas do neoliberalismo e da contrarreforma no âmbito da política de assistência social. Com a exposição dos retrocessos e dos desafios para os sujeitos sociais e os progressos em relação a existência de espaços de participação social no cenário político.

CAPÍTULO 2- TRAJETÓRIA DO CONTROLE DEMOCRÁTICO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

Discutir o controle democrático de uma determinada política social requer, antes, problematizar a condição da política social nos dias atuais, em especial da assistência social. Tal problematização é fundamental para apreender algumas tendências e desafios no campo do controle democrático da política em estudo.

2.1 Principais tendências da Política de Assistência Social no Brasil: do reconhecimento enquanto direito social até a constituição do SUAS

A política de assistência social tem como particularidades históricas a filantropia, o damismo, a benemerência, a ajuda moral e a forte vinculação com a previdência. Pode-se dizer que a Assistência Social no contexto histórico brasileiro tinha as mesmas características da poesia “*A Casa*” de Vinicius de Moraes (1980) “ não tinha teto, não tinha nada”.

Como ponto de partida para análise da política de assistência social, Boschetti (2003) a luz de Castel, destrincha cinco características históricas desta política. A primeira característica é que mesmo quando a assistência social não tinha um reconhecimento de política de direito, esta era regida por ações filantrópicas. A segunda é que já emanava no seio da assistência a necessidade de profissionalização no trato dela e em consequência disso, a terceira característica demonstra que agora era necessário um preparo maior dos indivíduos que iriam atuar na ação assistencial.

A terceira característica está interligada com a quarta, pois havia atendimentos internos e externos da instituição que necessitariam de profissionalização. A quinta característica ressalta que a assistência sempre foi pautada por dois critérios: o primeiro é o de pertencimento comunitário por meio de atendimento prioritário para cada indivíduo pobre e morador local e o segundo critério é o de inaptidão para o trabalho.

A autora afirma que, as cinco características históricas da assistência social estão presentes em âmbito público desde de 1940 com a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). Esta instituição é uma primeira expressão de assistência social só que distanciada da ótica de política de direitos, pois a LBA recebia recursos dos empregadores e também de voluntários e por isso não tinha um orçamento definido. Seu quadro institucional era composto por funcionários próprios e voluntários, que movidos pela ajuda ao próximo compunham a instituição. Ainda neste rol de instituições consideradas assistenciais, havia a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem). (BOSCHETTI, 2006).

Nesta dinâmica, Boschetti (2006) afirma que é no período da Nova República (1985-1989) que surge na pauta dos debates teóricos a expressão “seguridade social”, a fim de pensar a organização das políticas de saúde, previdência e assistência¹³. O cenário político era de transição democrática, ocorreu voltada para os interesses da burguesia e com a permanência dos mesmos representantes governamentais.

Cabe mapear também, que o governo deste período não concretizou suas proposições no cenário político. Mas por outro lado, os debates e estudos realizados, sob a supervisão governamental, possibilitou um momento de construção das mudanças que as políticas sociais deveriam passar. A partir deste cenário e com objetivo de criar espaços de participação e representação da sociedade civil. O governo da Nova República teve a iniciativa de criar “grupos de trabalho compostos por técnicos governamentais, pesquisadores, representantes de movimentos sociais (populares e sindicais) e representantes de empregadores” (BOSCHETTI, 2006, p. 113)¹⁴.

A construção do “novo plano de seguridade social” trazia lemas “democráticos” que não condiziam com as decisões finais. Boschetti relata que o slogan da seguridade social seria garantir uma proteção mínima em meio aos riscos da vida cotidiana, definindo assim um sistema de seguridade social com dois planos distintos:

O primeiro era designado Plano de Base Único Contributivo, reservado aos trabalhadores (assalariados ou não) urbanos e rurais em condições financeiras de contribuir com a previdência social. O outro era um plano não-contributivo, intitulado Plano Assistencial Não-Contributivo, destinado àqueles que não pudessem contribuir. (BOSCHETTI, 2006, p. 123).

Nas entrelinhas o que estava proposto era uma concepção mínima de proteção social com objetivo de reduzir a desigualdade social e agregar todos os indivíduos a este sistema, entendendo que a proteção social é um direito de todos. Porém na realidade, havia um bônus para os que tinham condições de se manter e subsídios mínimos que não alteram a situação de não proteção social para os “outros”. A autora afirma que o debate em torno das políticas de assistência e previdência social ainda era regido pela confusão histórica do papel e atribuições destas políticas. O diálogo entre trabalhadores e técnicos governamentais estavam muito mais concentrados na alocação dos benefícios, seu público alvo e quem “pagaria a conta”.

¹³ É neste contexto que surge o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República- PND, que emergiu em um contexto de atenção do governo para a área do social e voltado para o combate das desigualdades sociais. Houve também neste cenário de transformações a primeira elaboração de um Plano Nacional de Assistência Social. Ver mais em Boschetti (2006).

¹⁴ Em relação aos Grupos de Trabalho, ver mais em Boschetti (2006).

Os embates políticos e direcionamentos conservadores da burguesia até aqui são inumeráveis e a realidade estava longe de ser modificada. Um sentimento de temor do possível desaparecimento do setor privado na área social e uma redução dos recursos públicos no âmbito privado perpassou a construção da Constituição Federal de 1988 no âmbito das políticas sociais.

Uma expressão deste temor foi bloco composto pelo governo, parlamentares centro-direita e outros conservadores. Este bloco foi intitulado como Centrão e atuaram na perspectiva de “votar contra os dispositivos que não correspondessem aos interesses do governo e das forças de direita” (BOSCHETTI, 2006 p. 168).

As etapas que antecederam a Comissão de Sistematização da Constituição de 1988, possibilitaram a participação social e a construção do direito social baseado em demandas, lutas e embates políticos. Permitindo assim um avanço na compreensão das políticas sociais que compõe a seguridade social que mesmo não sendo entendidas como universais e gratuitas, tinham em seus princípios a garantia do direito social aos cidadãos. Mas neste momento, com os ditames do Centrão há uma negação deste processo de construção “democrático” e uma afirmação e ampliação dos interesses da burguesia.¹⁵

Das inúmeras modificações que o Centrão realizou, no âmbito da assistência social três modificações alteraram completamente sua estrutura. A primeira foi o direcionamento desta política a todos que dela necessitassem, o que define um público, restringindo a assistência apenas no plano da pobreza. A segunda mudança trouxe um retrocesso na abrangência dos benefícios desta política. (BOSCHETTI, 2006).

A terceira mudança abalaria o solo democrático desta política, pois eliminava os instrumentos que asseguravam a descentralização política e administrativa, assim como a ação da população na formulação e controle da política de assistência social. Nas entrelinhas, este projeto buscava o fortalecimento das instituições do complexo assistencial (LBA e Funabem), “mas principalmente aquilo que elas permitiam: centralização das decisões em âmbito federal, clientelismo político, pulverização e fragmentação das ações, e dispersão dos recursos, que não sofriam nenhum tipo de controle por parte da sociedade”. (BOSCHETTI, 2006, p. 173).

Com a aprovação da CF de 1988, a assistência social ficou com a seção III que compõe o Título VIII Da Ordem Social. Esta política manteve em um primeiro momento algumas mudanças realizadas pelo Centrão¹⁶.

¹⁵ É importante ressaltar que durante a ditadura militar ocorreu forte investimento do próprio Estado no setor mercadológico da saúde, educação, entre outras políticas. O Centrão resgata estas prerrogativas e atuam no atendimento dos interesses da burguesia.

¹⁶ “ A supressão tanto da definição da idade para obter o benefício assistencial em 65 anos quanto da fixação do montante desse benefício em um salário mínimo”. (BOSCHETTI, 2006, p. 173). Ver mais em Boschetti (2006).

O projeto final incorporou a participação dos Estados e municípios no financiamento desta política, bem como a descentralização e participação social nas decisões de cunho assistencial. É possível afirmar que houve neste projeto uma inovação em relação aos anteriores, pois este assegurou a responsabilidade dos Estados e municípios e das associações filantrópicas no gerenciamento das ações de assistência social. Na verdade, “ essa inovação obscureceu a distinção entre ações públicas e filantrópicas e fortaleceu uma perspectiva de assistência social como “caridade” privada”. (BOSCHETTI, 2006, p. 175 -176).

Dos princípios constitucionais aprovados cabe destacar o de “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa”. Princípios estes que garantem aos empregadores, trabalhadores e usuários a participação dos processos de gestão e administração do tripé da seguridade social. Em suma, em relação a Constituição de 1988 Boschetti afirma, que “ela não é nem uma Constituição de esquerda, nem uma Constituição socialista (...). Mas é uma Constituição que avançou muito na garantia de direitos sociais aos cidadãos brasileiros”. (BOSCHETTI, 2006, p.176).

Após a Constituição de 1988, a assistência social passa a ser reconhecida como um direito obrigatório instituída por meio da lei suprema. O marco legal estabelece a superação de seu *status* filantrópico e conformação como política pública de proteção social. A definição dos princípios desta política “não só caracterizou a assistência social como direito a ser obrigatoriamente garantido pelo governo, como também definiu a incapacidade para o trabalho como o principal critério de acesso a tal direito. ” (BOSCHETTI, 2006, p.181).

Um grande avanço da Constituição de 1988 é a instauração do modelo de seguridade social, que materializa a organização e o formato de proteção social no Brasil. Behring e Boschetti sinalizam que a implementação do sistema de proteção social com advento da seguridade social foi tardia. E ao analisar os princípios¹⁷ norteadores da seguridade social expressos no artigo 194 do Capítulo II (Da Seguridade Social) do Título VIII (Da Ordem Social) da Constituição tinham como objetivo “ provocar mudanças profundas na saúde, previdência e assistência social, no sentido de articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 158). De acordo com Fleury (2004) estes princípios norteadores não se materializa de forma uniforme em todos os setores. A incorporação dos princípios foi da seguinte forma:

A universalidade da cobertura e do atendimento o eixo do novo sistema de saúde; tendo a uniformidade e equivalência dos benefícios e sua irredutibilidade como base da reforma da previdência social; e tendo a

¹⁷ Sobre os princípios norteadores da seguridade social, consultar Behring; Boschetti (2011).

seletividade e a distributividade como princípio orientador da política de assistência social. (FLEURY, 2004, p. 114).

Na concepção de Fleury (2004), a seguridade social é inconclusa em todos os seus âmbitos, “no entanto, segue como norteadora dos movimentos e lutas sociais, atravessando a burocracia pública na defesa dos direitos sociais universais, tendo mostrado sua capacidade de resistência as conjunturas adversas” (FLEURY, 2004, p. 120). Para Boschetti (2003) a seguridade social está localizada entre o seguro e assistência. Behring e Boschetti (2011), sinalizam que a seguridade social poderia ter sido implementada com caráter universal, redistributiva, pública, etc., porém o que ocorreu foi:

Ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro (bismarckiana) e a lógica da assistência (beveridgiana), e não de reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre seguro e assistência. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 160-161).

Segundo Boschetti a seguridade social acabou se tornando um sistema híbrido, o qual “conjuga direitos dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência)”. (BOSCHETTI, 2009, p. 8).

A concretização da seguridade social tem sido lenta e gradual devido ao longo processo de instauração e ampliação das políticas sociais e por fim “é limitada porque, ainda hoje, permanece a tensão entre consolidar uma seguridade social pública, ampla e universal ou restringir sua função pública as camadas mais pobres da população”. (BOSCHETTI, 2003, p.71).

Com objetivo de proporcionar materialidade as políticas sociais que compõe a seguridade social, as leis orgânicas de cada política estabeleceriam condições reais para a delimitação dos objetivos, princípios e diretrizes do tripé da seguridade social. O processo de regulamentação das três áreas da seguridade social foi uma tarefa árdua. “As leis orgânicas da área de seguridade social foram promulgadas após um processo intenso de conflitos e barganhas, e em um contexto no qual o Executivo era abertamente hostil ao seu conteúdo reformista original”. (FLEURY, 2004, p.119).

De acordo com Boschetti (2006), era função dos Ministérios da Saúde e da Previdência, do Ministério do Planejamento e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) elaborar projetos de lei para que os princípios constitucionais fossem reconhecidos. Nesta perspectiva o

Ipea ficou responsável pela seguridade social, com este objetivo o instituto realizou convênios¹⁸.

No que tange a política de assistência social o Ipea “a partir do convênio assinado com a UnB, via Nesp, contatou o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Sociais (Neppos/Ceam)¹⁹ para solicitar sua participação e contribuição na elaboração do pré-projeto de lei da assistência social” (BOSCHETTI, 2006, p.184).

No bojo dessas circunstâncias²⁰, a autora afirma que após receber aprovação das Comissões de Constituição e Justiça e Redação, de Saúde, Previdência e Assistência Social e de Finanças e Tributação. O projeto de lei foi encaminhado para o Senado e posteriormente à sanção presidencial. É importante destacar que este projeto de lei foi enviado para aprovação presidencial, mas:

Profundamente alterado em relação à versão original, não provocaria mais a recomposição institucional do campo assistencial. Mas ele tornaria a assistência um direito social obrigatório, definindo os benefícios, programas e serviços que o governo deveria implementar, sob novos princípios e diretrizes. (BOSCHETTI, 2006, p. 209-2010).

Depois de um longo processo de avanços e retrocessos, no dia 7 de dezembro de 1993 o presidente Itamar Franco aprovou a Lei Orgânica da Assistência Social. Boschetti sinaliza que, “cinco anos após a promulgação da Constituição Federal e depois de duas tentativas infrutíferas²¹, a lei finalmente entrou em vigor, encerrando-se, assim, a regulamentação das três políticas de seguridade social”. (BOSCHETTI, 2006, p.261).

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), tem como objetivo regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição, os quais tem como conteúdo:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

¹⁸ Os convênios foram: “Universidade de Brasília (na figura do Núcleo de Estudos de Saúde Pública- Nesp), o Ministério da Previdência e Assistência Social, o Ministério da Saúde e a Organização Pan-Americana de Saúde (Opas)”. (BOSCHETTI, 2006, p.184).

¹⁹ Sobre as prerrogativas de escolha do Neppos/Ceam na construção do pré-projeto de lei da assistência social e o processo de criação deste projeto, ver mais em Boschetti (2006).

²⁰ Em vista da morosidade de recebimento do poder executivo dos projetos de lei em relação a seguridade social, o parlamento realizou três simpósios na perspectiva de dialogar sobre a regulamentação das políticas de seguridade social. (BOSCHETTI, 2006).

²¹ A primeira tentativa foi vetada pelo presidente Collor e a segunda foi o pré-projeto de lei coordenado pelo grupo da UnB que não foi enviado pelo presidente Sarney ao parlamento. Ver mais em Boschetti (2006).

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988).

Antes de analisar a materialização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas), é necessário percorrer brevemente pelo cenário político. Do governo FHC totalmente mergulhado em solo neoliberal, para o governo de Lula, erguendo a bandeira do Partido dos Trabalhadores (PT) e com uma trajetória de lutas políticas, transmitia a possibilidade de mudanças. Faleiros (2004) salienta que este governo gerou a “possibilidade de se romper com esse modelo de Estado semi-soberano, complementar ao mercado, internacionalizado e mantenedor de um cidadão-consumidor ou cliente, através de agências reguladoras e serviços terceirizados”. (FALEIROS, 2004, p. 55).

É possível inferir que a política de Assistência Social, a qual compõe o tripé a Seguridade Social é uma política objetivada pela garantia de direitos, que tem sido cada vez mais cerceado no âmbito do capital. A privatização e desresponsabilização do Estado, cooptação dos conselhos e retirada de recursos do orçamento da seguridade social para o pagamento e amortizações dos juros da dívida pública afim de atender os interesses do capital, assegurando os mínimos sociais, isto é:

Por meio da política social o Estado realiza compras, contrata força de trabalho, pagando seus salários, transfere renda e até contrai dívidas em seu nome, a exemplo de empréstimos internacionais brasileiros que são contraídos para objetivos específicos da política social e que aparecem nas contas das políticas sociais brasileiras. (BEHRING, 2012, p. 177)

Filho; Antinareli; Paula; Silva (2012) afirmam que havia uma esperança dos eleitores que este novo governo rompesse com o neoliberalismo e ampliasse os direitos sociais. Contudo, houve uma manutenção dos moldes neoliberais de FHC. Os autores revelam alguns aspectos importantes no seio da assistência social neste governo, tais como:

O fim do Programa Comunidade Solidária e a rearticulação do Conselho Nacional de Assistência Social; a unificação dos programas de transferência de renda no denominado Bolsa Família (...); a centralização das ações da política de assistência social no Ministério de Desenvolvimento Social e

Combate à Fome; e, por fim, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). (FILHO; ANTINARELI; PAULA; SILVA, 2012, p. 29).

Couto (2009) afirma que após um amplo debate nacional, a PNAS é aprovada por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do CNAS. Tendo como diretrizes:

I–Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

II–Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III–Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

IV–Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (RESOLUÇÃO DO CNAS, 2004, p. 32-33).

A consolidação dessas diretrizes fundamenta as direções para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nesta perspectiva, o Suas fruto das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) é inicialmente regulado pela PNAS e, quanto ao seu funcionamento, pela Norma Operacional Básica NOB/Suas de 2005 ²²em todo território brasileiro.

É importante ressaltar que a condição de vinculação ao mercado de trabalho é basilar na seguridade social, “visto que apenas a saúde incorporou o princípio da universalidade, enquanto a previdência destina-se apenas aos contribuintes, e a assistência é restrita aos pobres em situações de extrema pobreza e indigência”. (BOSCHETTI, 2005, p. 11). Ou seja, a autora sinaliza que é neste cenário o Suas se torna elemento fundamental na ampliação e construção de um sistema de proteção social interligado com as outras políticas sociais de seguridade social.

Segundo Couto, o Suas “introduz uma concepção de sistema orgânico em que a articulação entre as três esferas do governo constitui-se em elemento fundamental”. (COUTO, 2009, p. 206). Para além desta articulação entre as esferas municipal, estadual e federal, a autora sinaliza também que há uma retomada da centralidade do Estado na garantia dos serviços socioassistenciais. “Os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), vinculados à

²² É importante salientar que anterior a esta NOB/Suas houve duas NOBs: a de NOB/97 a qual com medidas pouco aprofundadas, conceituou o sistema descentralizado e participativo, ampliou as atribuições dos níveis de governo na gestão da assistência, criou a Comissão Tripartite, mas pouco interviu no financiamento. E a NOB/98 que em suma, ampliou os direcionamentos da reforma no âmbito da assistência social e ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social. (NOB/2005).

proteção social básica e os Centros Especializados de Assistência Social (Creas)²³, vinculados à proteção especial, representam a afirmação da presença do Estado”. (COUTO, 2009, p. 206-207).

De acordo Silveira, essa função do Estado advinda da nova perspectiva de gestão instaurada pelo Suas, demanda:

O fortalecimento de um Estado Nacional que seja capaz de impulsionar, pela força dos movimentos sociais e do compromisso ético-político dos sujeitos que se inscrevem no campo socioassistencial, processos democratizantes, visando a ampliação e a consolidação dos direitos. (SILVEIRA, 2007, p. 61).

Os autores Mota, Maranhão e Sircovsky (2008) sinalizam que o advento do Suas, supera no âmbito da assistência social as ações de favor, o nepotismo, a caridade e o damismo por meio da criação de instrumentos técnicos e profissionalização na execução desta política.

O Suas sistematiza alguns critérios na perspectiva de consolidar e superar algumas problemáticas históricas do processo de construção da assistência social:

Estabelece normas regulatórias nacionais que instituem a assistência social como política de Estado, o que a torna menos permeável aos interesses clientelistas; estabelece critérios objetivos de partilha de recursos entre os serviços sócio-assistenciais e entre Estados e municípios; cria mecanismos compulsórios para provocar uma relação (até então inexistente) entre programas, projetos, serviços e o BPC e Bolsa Família; estabelece uma relação contínua e democrática entre planos, fundos, conselhos e órgão gestor; garante a aplicação autônoma dos recursos pelos municípios com repasse automático e regular de recursos fundo a fundo; estabelece e sistematiza indicadores sociais e institui um sistema informatizado de acompanhamento e monitoramento da política de assistência social, até então inexistente. (BOSCHETTI, 2005, p. 12).

Além do desafio de materializar a política de assistência social segundo os preceitos da Loas, é possível destacar outros três desafios do Suas: o primeiro é “buscar articulação com a proteção social garantida pela saúde, previdência e demais políticas públicas, de modo a estabelecer programas gerais e preventivos”. (BOSCHETTI, 2005, p. 13). O segundo é evidenciar o significado e correlação entre desigualdades sociais, pobreza, exclusão no contexto do capitalismo, afim de explicitar que o enfrentamento destas problemáticas por meio da articulação das políticas públicas. (BOSCHETTI, 2005). Ainda neste escopo, o terceiro desafio “é potencializar nos espaços de atendimento às populações, atividades que desenvolvam a autonomia e o protagonismo dos usuários na direção de materializar a participação deles no

²³ A conquista destes espaços é fundamental para a descentralização da política de assistência social, porém não podem ser apenas espaços institucionalizados. Ver mais em Couto (2009).

espaço de controle social utilizando mecanismos de democratização da política”. (COUTO, 2009, p. 207)

É necessário distanciamento de concepções do Suas como apenas uma peça técnica, este pensamento desconstrói todo processo de lutas sociais na consolidação da política de assistência social. Este sistema, “deve ser assumido por todos, trabalhadores, gestores, usuários, conselheiros, como espaço de tensionamento do econômico, de ampliação de direitos, de articulação de políticas sociais e de radicalização da democracia participativa”. (BOSCHETTI, 2005, p. 15).

Ainda no escopo da assistência social, cabe destacar a NOB-RH de 2006, a qual representa um avanço em relação a temática gestão do trabalho da área de assistência social. Nesse sentido a NOB- SUAS 2012 condensa estes avanços no seio na assistência social. Esta é fruto de um amplo debate realizado com a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e com as Comissões Intergestoras Bipartites (CIB). Esta tem como caráter:

Um novo patamar necessário para o aprimoramento do SUAS, por meio da introdução de novas estratégias de financiamento e gestão, consubstanciadas na instituição de blocos de financiamento, na pactuação de prioridades e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como ferramentas de gestão e na instituição de um novo regime de colaboração entre os entes. (BRASIL, 2012).

2.2 Ameaças à Política de Assistência Social ao Controle Democrático no Contexto Brasileiro

Após percorrer de forma introdutória a construção da política de assistência social, no marco legal enquanto direito social, é possível perceber ações antidemocráticas em seu processo de regulamentação, moldada segundo os interesses governamentais e um abandono (ou exclusão) por parte dos movimentos sociais.

Porém esta realidade começa a ser alterada, como afirma Mota (2008). Se antes a centralidade da seguridade social era a previdência, agora a assistência social conquista para si essa posição. Isto é, há uma nova engenharia da seguridade social contraditória, pois:

Enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso a e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia na condição de política não contributiva, transformando-se em novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil. (MOTA, 2008, p. 133-134).

Ainda no escopo da localização da assistência social na seguridade social no marco legal enquanto direito social, Couto (2009) expõe que a PNAS reforça a construção organizacional desta política como sendo efetivada de forma integrada com as demais políticas sociais no

enfrentamento das desigualdades sociais e garantia dos direitos sociais. Porém, Mota afirma que no atual contexto, a assistência social “assume a condição de uma política estruturadora e não como mediadora de acesso a outras políticas e outros direitos, como é o caso do trabalho” (MOTA, 2008, p. 138)

De acordo com Mota (2008), esta centralidade da assistência repõe duas novas questões: um retrocesso em relação aos direitos conquistados pelas lutas sociais na previdência e saúde e uma relação de trabalho e assistência social frente as expressões latentes do desemprego e precarização do trabalho. Ou seja, o capital realiza arranjos diante da impossibilidade de melhoria de condições de trabalho e aumento dos postos de emprego de forma a ampliar suas ações no campo assistencial em detrimento da previdência e da saúde.

Em outras palavras, “as classes dominantes invocam a política de assistência social como solução para combater a pobreza relativa e nela imprimem o selo do enfrentamento da desigualdade social”. (MOTA, 2008, p. 141). No mesmo movimento, Sitcovsky afirma que a parcela da população que não tiver suas necessidades atendidas nas vitrines do mercado, mediante os seus salários, tornar-se-á público alvo da Assistência Social”. (SITCOVSKY, 2008, p. 154)

Boschetti (2008), ao analisar a implementação da seguridade social, afirma que esta abandonou os princípios de universalização, igualdade de direitos, gestão democrática e tantos outros em favor dos princípios de seletividade e distributividade, consolidando assim as bases do desmonte da seguridade social.

Desmonte esse que de acordo com a autora é possível ser compreendido por três caminhos: o primeiro é em relação ao abandono dos direitos previstos na constituinte, os quais não foram universalizados. Em relação à política de assistência social, a Loas ainda não conseguiu superar o histórico secular de direcionamento de suas ações para setores e situações específicas. Ainda cabe destacar que:

A abrangência dessa política é muito restrita e os serviços sócio-assistenciais não atingem mais do que 25% da população que teria direito a esses serviços, à exceção do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família, que vêm crescendo e são responsáveis pela absorção de mais de 90% dos recursos destinados à função assistência social. (BOSCHETTI, 2008, p. 104).

O segundo caminho do desmonte é o enfraquecimento dos espaços de controle democrático, tais como os Conselhos de Direitos e de Políticas e os Conselhos. Há neste cenário a criação de novos conselhos, principalmente no governo Lula, mas de caráter consultivo, cooptados, com atendimento dos seus próprios interesses em deteriorização dos interesses de

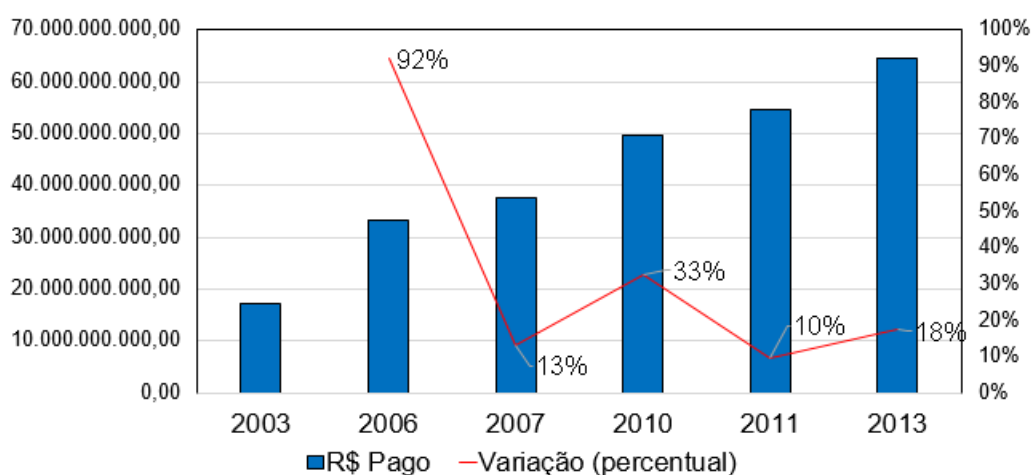
classe e ainda são extremamente institucionalizados. Em suma, em sua grande maioria “são espaços de democracia representativa, mas com limitada participação direta. Os processos eleitorais, muitas vezes, são organizados de modo a feudalizar e eleger grupos e/ou composições pré-definidas”. (BOSCHETTI, 2008, p.105)

Nesse sentido, Salvador (2008) afirma que a participação social é um elemento de grande importância na Constituição e no estabelecimento das ações do governo na política na assistência social. Mas, sinaliza que mesmo diante a avanços e contribuições diferenciadas dos conselhos no âmbito da seguridade social, é possível destacar dois limites dentre vários outros que freiam a existência de controle social nas políticas que compõe a seguridade social. São eles: “a existência da Desvinculação de Recursos da união (DRU), que retira recursos da seguridade social, e o fato de uma parcela importante da execução orçamentária acontecer fora dos fundos públicos da seguridade” (SALVADOR, 2008, p. 110)

Boschetti (2008) expõe que o terceira forma de desmonte é por meio do financiamento, o qual tem como grande fonte de recursos a arrecadação sobre a folha de salários e um forte usufruto dos recursos da seguridade social para o pagamento da dívida pública. Em suma, quem assume as contas da seguridade social é a classe trabalhadora.

O Estado em períodos eleitorais tem investido nos programas de transferência de renda e deslocado o sentido da assistência para somente para este escopo. Essa afirmativa é corroborada por meio da análise da execução orçamentária dos gastos da função assistência social expresso no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Variação Percentual dos Recursos da Função Assistência Social 2003-2013



Fonte: Siga Brasil²⁴.

Elaboração Própria.

R\$ deflacionado pelo IGP-DI

²⁴ Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 20/08/2014.

Ao longo do período de 2003 a 2013, nota-se um crescimento dos recursos executados na função Assistência Social. Os recursos previstos na função Assistência Social apresentam-se, na maioria dos anos com execução acima de 90%. Além disso, constata-se ao longo dos anos uma elevação dos recursos destinado a esta política, que passou de R\$ 17.262.719.636,46 (2003) para R\$ 64.433.648.448,93 (2013).

O período de 2003 a 2006 é marcado por alto percentual de crescimento dos recursos. Este aumento significativo se deve ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), que em anos anteriores, ganhou grande crescimento e ampliação de cobertura, a partir de novas regras introduzidas pelo Estatuto de Idoso instituído pela Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Não obstante, é necessário salientar que este período é marcado por eleições eleitorais, o que corroborou para o aumento de recursos destinados ao Programa Bolsa Família.

Em relação ao período de 2006 a 2007 há uma brusca variação inferior dos recursos comparado ao ano anterior. Entre os anos de 2007 e 2010, percebe-se recuperação do crescimento dos recursos, que foi de cerca de 33%.

De acordo com ANFIP (2013), em 2011 o Governo Federal realizou cortes no âmbito das políticas sociais (corte de R\$ 50 bilhões do orçamento) e 2012 (corte de R\$ 55 bilhões), com objetivo de honrar o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, reafirmando assim em um direcionamento da política de ajuste fiscal que prioriza o capital portador de juros. Devido a resquícios dos problemas decorrentes do agravamento da crise em 2010, a expansão do PIB foi de apenas 2,7% e com variação de recursos de 16%. Neste contexto de regalias ao capital, Salvador (2012) aponta dados que definem o valor em disputa no fundo público brasileiro expresso na LOA 2012 que é de R\$ 2.257.289.322.537,00, onde deste orçamento R\$ 655,49 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida, e então:

O orçamento Geral da União, exceto refinanciamento, alcança o montante de R\$ 1,601 trilhão. Desse montante, R\$ 535,79 bilhões serão destinam-se às políticas da seguridade social. Do total de R\$ 1,464 trilhão dos orçamentos fiscal e da seguridade social, R\$ 365,45 bilhões serão destinados, em 2012, ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública, ou seja, ¼ do orçamento público brasileiro é comprometido com a esfera financeira da economia. (SALVADOR, 2012, p 127).

Segundo ANFIP (2013), no ano de 2012 as despesas com os benefícios, serviços e atividades da Seguridade Social somaram R\$ 512,4 bilhões, crescendo 13,6% em relação ao realizado em 2011, ou seja, o acréscimo de R\$ 61,4 bilhões está associado ao aumento do salário mínimo, concedido em janeiro que passou de R\$ 545 para R\$ 622, este reajuste no

salário mínimo gerou um impacto no valor direcionado a cada beneficiário, de forma a permitir que mais famílias se enquadrem no quesito de renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo.

Perpassamos pelo âmbito dos direitos, do controle democrático e do financiamento e a centralidade nos programas de transferência de renda, a assistência também tem sido instrumento estatal de intervenção na “questão social”. Segundo Sitcovsky (2008), o capital em sua busca pela recomposição das taxas de lucro, direciona dos serviços sociais para o âmbito do mercado, assolando a pauperização do indivíduo e corroborando para o surgimento de expressões da questão social.

Diante de uma conjuntura tão perversa aos interesses da classe trabalhadora, aos direitos sociais, em especial aos da assistência social, como tem se caracterizado o CNAS e sua agenda de deliberações e discussões? A resposta a essa questão será apresentada no terceiro capítulo. Antes, cabe apresentar alguns aspectos da trajetória histórica do CNAS.

2.3 Trajetória Histórica do Conselho Nacional de Assistência Social

Historicamente a política de assistência social é perpassada por práticas de filantrópicas, voluntariado, damismo e outros estigmas que tiveram um papel crucial no retrocesso desta política e reflexos no âmbito dos Conselhos de Assistência. Mestriner (2010) afirma que as políticas sociais e a filantropia no contexto brasileiro têm uma relação permanente. Relação esta que foi veemente incorporada na era varguista, o qual estabelecia vínculos entre o governo, a Igreja Católica e a burguesia a fim de enfrentar as expressões da questão social, fruto do processo de industrialização no país.

Neste contexto, a autora sinaliza que o Estado passa a desempenhar ações emergências e transfere para as organizações da sociedade civil a incumbência de intervenção na área social. Nesse sentido, o Estado “estabelece uma pretensa relação de parceria ou coprodução de serviços sob financiamento estatal, criando em 1938, para regulação e controle desse sistema, o Conselho Nacional do Serviço Social- CNSS”. (MESTRINER, 2010, p.38).

Segundo a autora, a intervenção estatal torna agora legítimo as ações das entidades sociais que já atuavam no cenário brasileiro por mais de quatrocentos anos. Aliás, é importante destacar que “entre conceitos, políticas e práticas, ficou historicamente difícil distinguir o compromisso e as competências na relação Estado e sociedade sobre a responsabilidade pela violenta desigualdade social que caracteriza o país”. (MESTRINER, 2010, p.40).

Como coloca ainda Mestriner, a assistência social se configurou durante os anos como “doação de auxílios, revestida pela forma de tutela, de benesse, de favor, sem superar o caráter

de pratica circunstancial, secundária e imediatista, que no fim, mais reproduz a pobreza e a desigualdade social”. (MESTRINER, 2010, p.42).

Salvador (2008) sinaliza que entre as principais competências do Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS) é possível destacar:

- i. observado o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados; acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o
- ii. desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas; apreciar e aprovar os termos dos convênios firmados entre a Seguridade Social e
- iii. a rede bancária para a prestação de serviços; aprovar e submeter ao Presidente da República os programas anuais e plurianuais
- iv. da seguridade social; aprovar e submeter ao órgão central do sistema de planejamento federal e de v. orçamento a proposta orçamentária anual da seguridade social; estudar, debater e aprovar proposta de recomposição periódica dos valores dos
- v. benefícios e dos salários-de-contribuição, a fim de garantir, de forma permanente, a preservação de seus valores reais; zelar pelo fiel cumprimento de toda legislação pertinente à Seguridade Social. (SALVADOR, 2008, p. 111).

O autor afirma que uma das principais atribuições do CNSS era a construção do orçamento da seguridade social, porém este ordenamento não prevaleceu. Ainda neste escopo Boschetti (2006) suscita o debate de outra função do CNSS²⁵, a de emitir “atestado de filantropia”. Ou seja, cabia aos conselheiros indicado pelo presidente da república emitir estes certificados as entidades filantrópicas, porém havia uma grande demanda por este serviço e uma ausência de critérios para a concessão. A autora salienta que “a chance de as entidades filantrópicas terem sua demanda aceita dependia, em grande parte, da força política do parlamentar que intermediava sua solicitação” (BOSCHETTI, 2006 p. 216).

A autora expõe a concessão de “atestados de filantropia” era realizada sem nenhuma regulamentação e acabou se tornando um instrumento de clientelismo, corrupção e isenção de pagamento de impostos. Porém, está pratica foi findada quando um dos próprios conselheiros do CNSS denunciou várias fraudes na concessão destes certificados. E então o caso foi investigado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), “que conseguiu provar que o esquema reunia alguns deputados da Comissão de Orçamento (os “anões” do orçamento)²⁶,

²⁵ Conselho nacional de serviço Social foi criado nos anos 1938 e extinto com a LOAS, a partir da criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

²⁶Ver mais em Boschetti (2006).

alguns técnicos do poder executivo e o CNSS”. (BOSCHETTI, 2006, p. 217-218). Não resta dúvida, a autora sinaliza que:

Além de constituir estratégia de desvio de recursos públicos, esse esquema era utilizado pelo governo como um mecanismo privilegiado de obtenção de apoio político tanto das associações que solicitavam o atestado de filantropia como dos deputados que tinham interesse em entrar no esquema. (BOSCHETTI, 2006 p. 217).

No entanto, somente em 4 de fevereiro de 1994 o Conselho Nacional de Assistência Social é instalado em substituição ao CNSS extinto pela Lei 8.742 de 1993. Raichelis (2000), relata que a criação deste conselho é fruto da implementação de proposta contida na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), entendendo este em seu Art. 17 como:

Órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período. (BRASIL, 1993).

O processo de transição de um conselho para outro não foi simples. Raichelis (2000) afirma que a primeira dificuldade do CNAS foi em relação a tarefa cartorial de concessão de certificados. Foi necessário então, uma reorganização estrutural de forma a possibilitar que a equipe profissional que compunha este conselho se apropriassem de suas atribuições no seio deste conselho e só assim criar alternativas no trato dos processos de certificação.

No que se refere a representação da sociedade civil no CNAS, de acordo com Raichelis (2000), foi realizada uma assembleia convocada e presidida pelo Ministério Público na qual ficou acordado que a sociedade civil iria ser dividida em três segmentos. Representantes dos usuários dos serviços assistenciais, representantes dos trabalhadores da assistência social e representantes de entidades prestadoras de serviços assistenciais e da assessoria. Entretanto, esta assembleia foi cercada de tensões por ter sido antecipada pelo fato do Ministro Juthay ter que sair do cargo para se candidatar para outro cargo e temia a não aprovação da Loas. Por isso a assembleia foi pouco divulgada e havia um aglomerado de entidades que reivindicavam a representação de seus segmentos.

Este pequeno histórico de dificuldade, expressa as diversas questões no cerne deste conselho a partir do momento em que há um entendimento tanto do governo quanto da sociedade civil de que este é um espaço político, conquistado por meio de luta e que a sua existência possibilitaria fissuras nos ordenamentos da ofensiva neoliberal.

Para Raichelis (2000) havia uma tensão localizada na incompatibilidade da relação entre o CNAS com o Ministério de Bem-Estar Social e com Executivo. Pois de um lado o MBES não

reconhecia a existência deste conselho, e este não reconhecimento acarretava na impossibilidade de criação de uma estrutura adequada para o funcionamento deste conselho. Por outro lado, o Executivo não se importava com as demandas deste conselho. Então, nos seus primeiros passos, o CNAS passou a discutir a criação de um regimento interno de forma a se apropriar do que estava posto na Loas e garantir um respaldo no cenário político, social e econômico.

De acordo com o Art. 18 da Loas, é competência do CNAS:

- I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;
- II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
- III – observado o disposto em regulamento, estabelecer procedimentos para concessão de registro e certificado de entidade beneficente de assistência social às instituições privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social que prestem serviços relacionados com seus objetivos institucionais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187 -13, de 24. 8. 2001)
- IV – conceder registro e certificado de entidade beneficente de assistência social; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187 -13, de 24. 8. 2001)
- V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;
- VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 26.4.1991)
- VII - (Vetado.)
- VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;
- IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);
- XII - indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social;
- XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno;
- XIV - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos. (BRASIL, 1993).

Neste conjunto de competências, é reconhecido o papel do CNAS na definição da concepção e no orçamento da política de assistência social, além da permanência da atribuição

de conceder o registro e certificação de entidades de assistência social. Merece destaque nesta conjuntura, a existência de críticas contundentes a conduta ética do antigo conselho o qual foi alvo de acusações de corrupção, apadrinhamento e clientelismo político. Ou seja, o CNAS assume uma herança do antigo conselho que o impulsiona a dedicar-se a despachar os processos pendentes de natureza cartorial do antigo conselho.

Até o presente momento desde a constituição do CNAS diversas problemáticas foram apresentadas no jogo político e na transição do governo de Itamar Franco para Fernando Henrique Cardoso (FHC). Houve mudanças na rearticulação ao nível da cúpula governamental, ou seja, no final do governo Itamar Franco, Raichelis (2000) relata que há uma paralisia do MBES em relação ao CNAS. E então este conselho fica sem indicação de representantes legais.

Já no governo FHC renovam-se parcialmente os representantes ministeriais e evidencia-se uma tensão em que, antes de se ter a Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS), a relação do CNAS era diretamente com o Ministério da Previdência. Porém quando foi levantada a decisão de convocar a Conferência Nacional de Assistência Social, segundo a Loas, o ministro não estava a favor desta decisão. A sociedade civil estava unânime em defender o caráter paritário e deliberativo do conselho, no entanto, os representantes governamentais não apresentavam posições homogêneas.

Este cenário demonstra o que Boschetti (2003) coloca como premissa nos conselhos: a prerrogativa de intervir nas proposições governamentais e aprovar ou não a proposta governamental, se torna inalcançável quando o Executivo aparece como “poder supremo” onde os instrumentos a sua disposição podem reverter qualquer decisão tomada pelo Conselho. Corroborando com este pensamento Raichelis (2000), reafirma esta centralidade no Executivo, mas também afirma que é necessário redimensionar a visão para além desta dimensão e perceber qual é a prioridade do governo para as políticas sociais e principalmente em relação a assistência social.

Em relação a responsabilidade do Poder Executivo em relação ao CNAS, destaca-se no Art. 19 da LOAS:

II - propor ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;

VII - encaminhar à apreciação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos;

XIII - expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);

XIV - elaborar e submeter ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). (BRASIL,1993).

A concepção do SUAS se dá no sentido de fortalecer o sistema descentralizado e participativo da assistência social. Nesse sentido se faz necessário explanar as alterações do Art. 18 da LOAS após o SUAS em relação as competências do CNAS:

- I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;
- II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
- III - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; ([Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009](#))
- IV - apreciar relatório anual que conterà a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; ([Redação dada pela Lei nº 12.101, de 2009](#))
- V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;
- VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; ([Redação dada pela Lei nº 9.720, de 26.4.1991](#))
- VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;
- IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais eqüitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);
- XII - indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social;
- XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno;
- XIV - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos. (BRASIL, 1993)

A constituição de 1988 trouxe avanços em relação a concepção de controle democrático e legitimou os espaços de participação social. Nesse sentido houve um grande crescimento de conselhos no cenário brasileiro, principalmente durante o governo Lula. Mas, Boschetti e Behring (2011) sinalizam que o sentido democrático de alguns conselhos tem sido suprimido por eleições para conselheiros da sociedade civil de acordo com os desejos da esfera

governamental, conselhos apenas consultivos ou com falta de recursos destinados a garantir participação dos conselheiros em reuniões. Em suma, as autoras afirmam que:

Levar diante a concepção de controle democrático, imprimindo aos conselhos e conferências em seus vários níveis e políticas públicas o sentido do controle democrático da construção da esfera pública e do aprofundamento da democracia, significa “remar contra a maré”, enfrentar obstáculos econômicos, políticos e culturais seculares e atuais no Estado (em todos os seus níveis) e na sociedade brasileira. (BOSCHETTI; BEHRING, 2011, p, 182)

A política de assistência social é permeada pelo clientelismo e pela filantropia. Estas são características que estiveram expressas no CNSS e que dificultaram a consolidação do CNAS. Para além desta herança filantrópica, o CNAS é implementado tendo outra herança, a cartorial. Neste sentido, é necessário refletir sobre as marcas, os avanços e retrocessos no seio do CNAS diante desta responsabilidade sobre certificação e as expressões do controle democrático neste conselho no período de 2003 a 2014.

CAPÍTULO III- AS EXPRESSÕES DO CONTROLE DEMOCRÁTICO NO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS) AO LONGO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS

Entender o processo histórico, o funcionamento e as deliberações do CNAS se faz necessário para compreender as interfaces deste conselho em relação a política de assistência social e a expressão da relação do Estado e da sociedade civil, entendendo que este conselho é de caráter paritário e deliberativo.

3.1 Composição do Conselho Nacional de Assistência Social no período 2003-2014

Historicamente a política de assistência social é perpassada por práticas de filantrópicas, voluntariado, damismo e outros estigmas que tiveram um papel crucial no retrocesso desta política e reflexos no âmbito dos Conselhos de Assistência. Como já sinalizado no capítulo 2, essas características seculares estão presentes no antigo CNSS e também perpassam o CNAS.

De acordo com o Título II (Da Organização do Colegiado) do Capítulo primeiro do Regimento Interno²⁷ do CNAS, este conselho possui um total de dezoito membros titulares e seus respectivos suplentes, divididos pelos seguintes critérios: nove representantes governamentais, incluindo um representante dos Estados e um representante dos municípios. Já os outros nove são representantes da sociedade civil subdivididos em três representantes: dos usuários ou de organizações de usuários da assistência social; três representantes das entidades e organizações da assistência social e três representantes dos trabalhadores do setor da assistência social.

No escopo da estrutura de organização do CNAS, o Art. 8º do Regimento Interno, define a seguinte estrutura de funcionamento do colegiado:

I-Plenária; II-Presidência Ampliada; III- Comissões Temáticas; IV-Comissão de Ética e Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda; V-Grupos de Trabalho; VI- Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social. (CNAS, 2011).

É possível descrever ainda a forma de escolha dos representantes da sociedade civil e do Estado. Os representantes da sociedade civil são escolhidos em foro próprio, regidos pela regulamentação fixada pelo CNAS e sob fiscalização do Ministério Público Federal. Em relação a sociedade civil, fica definido que a titularidade e suplência da representação da sociedade civil serão exercidas pelas entidades com o maior número de votos obtidos em cada um dos

²⁷ Resolução do CNAS n° 6, de 9 de fevereiro de 2011.

segmentos de representação da sociedade civil. No caso de vacância, o conselheiro sequentemente mais votado dentro do mesmo segmento de representação ocupará a vaga. Já em situações de empate de votos, o candidato com mais idade assume o cargo.

Os representantes governamentais titulares e suplentes serão indicados pelo (a) Ministro (a) de Estado e serão escolhidos no Fórum Nacional dos Secretários da Assistência Social-FONSEAS e os representantes dos municípios terá sua indicação no Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social-CONGEMAS.

O Regimento Interno do CNAS nos Art. 5º e 6º trazem mais informações sobre a composição do CNAS:

Art. 5º Os representantes governamentais, bem como os da sociedade civil, poderão ser substituídos a qualquer tempo pelos seus órgãos ou entidades de representação, mediante comunicação escrita dirigida à Presidência por representante legal da entidade.

Art. 6º Os membros do CNAS terão mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período. (CNAS, 2011).

É importante analisar a representação do governo e da sociedade civil na composição do CNAS, a fim de caracterizar a composição deste conselho no período de 2003-2014, visto que a ocupação destes cargos se dá em um espaço heterogêneo de representações e de interesses.

Quanto à representação governamental, o Quadro 1 expressa a quantidade de representantes por órgão e por período de gestão. Em tese, deveria ser um representante por gestão. Contudo, observa-se que num único período de gestão houve 4 representantes, o que indica a alta rotatividade dos representantes governamentais de algumas áreas. No caso da representação do CNAS 2002-2004, verifica-se que a alta rotatividade pode ser explicada pelo fato de eleição de novo governo federal no ano de 2003, Lula, o que leva a mudança de representações. Nas direções seguintes do CNAS, observou-se também a alta rotatividade em todas as áreas governamentais, com menor incidência na representação do Ministério da Fazenda. Além disso, constatou-se a vacância de algumas representações, como foi o caso do Ministério da Fazenda no período 2006-2008.

Quadro 1 - Composição do CNAS- Representantes Titulares do Governo Federal por Gestão no Período 2003-2014

Representantes	Gestão					
	2002/2004	2004/2006	2006/2008	2008/2010	2010/2012	2012/2014
Ministério da Educação (MEC)	4	2	2	2	1	
Ministério da Fazenda	3	1		1	1	

Ministério da Previdência Social (MPS)	3	1	2	1	2	1
Ministério da Saúde (MS)	4	2	4	1		
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	2	4	3	7	8	7
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	1	2	4	1	1	2
Ministério do Trabalho e Emprego	2	2	2	1		
Representante dos Estados	4	4	3	2	1	2
Representante dos Municípios	1	1	2	4	1	1

Fonte: Conselho Nacional de Assistência Social²⁸.

Elaboração Própria.

A seguir serão apresentadas as principais características da temporalidade de representação do governo por órgão representativo.

Em relação ao Ministério da Educação (MEC), a gestão 2002/2004 revela uma grande rotatividade de conselheiros, um total de 4 sendo destes com menor ocupação de 3 meses e a maior de 11 meses (13/10/2003 até 09/09/2004) ou seja, este representante com maior representação compõe esta gestão e uma parte da gestão posterior.

Ainda neste Ministério, a gestão 2008/2010 é composta por dois representantes, o primeiro com 6 meses de ocupação e o segundo 1 ano e 2 meses, porém ainda nesta gestão no que se refere ao período de 09/04/2009 a 10/08/2010 não consta representação, ou seja, 489 dias sem indicação de representante. Essa ausência de representação se repete na gestão de 2010/2012 a qual consta com um representante com ocupação de 1 ano e 26 dias até o dia 01/09/2011, após este período não consta representação.

Em relação ao Ministério da Fazenda, este é um ministério com pouca rotatividade, mas é importante evidenciar que a gestão 2006/2008 não consta representante a partir do dia 15/10/2004 a 27/08/2008. Já a gestão de 2008/2010 possui um representante com 1 ano 8 meses

²⁸ Dados disponibilizados pelo CNAS via e-mail na data de 31/03/2015.

e 17 dias, ou seja, sua representação permeou a gestão 2010/2012. Porém é importante destacar que a partir do dia 07/07/2010 não consta informação de representante.

O Ministério da Previdência Social (MPS) tem representação em todas as gestões, porém na maioria das gestões não foi possível quantificar o tempo de ocupação dos representantes por não ter a informação de nomeação ou desoneração²⁹.

Em relação ao Ministério da Saúde (MS), é importante evidenciar que não há presença de representantes entre o período de 14/09/2004 a 14/08/2006 e em relação a gestão 2008/2010 não consta representante após o período do dia 10/08/2010.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) há representação em todas as gestões, porém é o ministério com maior número de representantes durante as gestões e longos períodos de ocupação. Tendo em vista que este é o Ministério que coordena a política de assistência social, torna-se necessário chamar atenção para as suas principais tendências.

Na gestão 2004/2006 há quatro representantes, sendo que a quarta representante possui o maior período de exercício do cargo, permanecendo por 7 anos 3 meses e 13 dias estando presente em todas as outras gestões, ou seja, esta representante infringiu a norma instaurada pelo Regimento Interno do CNAS somente uma recondução por igual período.

A gestão de 2010/2012 é composta de um total de oito representantes, destes três são advindos de outras gestões. Em relação a gestão 2012/2014 há um total de sete representantes, sendo que três iniciaram sua representação em gestões anteriores.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) tem representantes em todas as gestões e com um número de representantes reduzido, mas com representação em mais de uma gestão. É importante ressaltar que a 2006/2008 é composta por quatro representantes, porém há um que se destaca exercendo o cargo pelo período de 5 anos 6 meses e 6 dias. Isto é, este dado revela que este representante está presente na gestão de 2008/2010, 2010/2012 e 2012/2014 e também mostra que este indivíduo ultrapassou a recondução de permanência no cargo de apenas 2 anos.

O Ministério do Trabalho e Emprego tem poucas representações. É importante salientar que não consta representação titular a partir do dia 27/08/2008, ou seja, este dado revela a ausência de representação nas gestões posteriores a gestão 2008/2010.

Os Representantes dos Estados têm representação em todas as gestões, sendo que as duas primeiras gestões têm dois representantes titulares para cada Estado. Em relação aos

²⁹ Esta é uma problemática que acontece em outros Ministérios analisados.

Representantes dos Municípios, a gestão 2002/2004 é composta por uma representante que não consta informação de sua nomeação, mas ocupa o cargo como única representante até a gestão 2004/2006.

É importante destacar que após do período de mudanças em relação à condução da temática de certificação no ano de 2009 ocorre a partir do ano de 2010 uma ausência de representação no MS, MEC e MTE. Principalmente sobre o MS e o MEC há uma exclusão destes ministérios em contrapartida verificou-se a ampliação do número de representantes do MDS³⁰. Em suma a uma exclusão de representantes de ministérios que coordenam as políticas de seguridade social (saúde e trabalho) e restringe a relação assistência-previdência e órgãos do campo econômico.

De modo geral, a gestão 2012/2014 em relação às gestões anteriores é a que menos tem representação nos ministérios analisados. Ou seja, de um total de sete ministérios esta gestão só tem representação em três, dentre estes o que tem uma grande rotatividade de representantes é o MDS com sete representações.

Este contexto de ausência de representação de alguns ministérios faz ressurgir uma pergunta reflexiva se estes ministérios estavam presentes somente pela certificação ou se tinham uma concepção ampliada de seguridade social.

Em relação aos representantes titulares da sociedade civil, o Quadro 2 sinaliza esta representação. É possível afirmar que os representantes da sociedade civil em suas três categorias cumprem com a prerrogativa inscrita no regimento interno do CNAS de apenas uma recondução dos representantes por igual período (2 anos).

Quadro 2 - Composição do CNAS- Representantes Titulares da Sociedade Civil por Gestão no Período 2003-2014

Ano/Gestão	Entidades ou Organizações de Assistência Social	Representantes de Usuários ou Organizações de Usuários	Representantes dos Trabalhadores da Área de Assistência Social
2002/2004	CMB AMENCAR CNBB	ACM FEBEC MNMMR	Força Sindical CFESS CUT
2004/2006	União Social São Camilo Abificc Cáritas Brasileira	Febec OSSI Pastoral da Criança	CUT CNTSS FASUBRA
2006/2008	ISAEC CNBB CMB	MNMMR UBC União Norte Brasileira	CNTSS FASUBRA FENAS

³⁰ As prerrogativas da ausência do MS e ME a partir de 2010 será destrinchada no âmbito de leitura das atas.

2008/2010	CNBB ACM Associação da Igreja Metodista	AVAPE UBC Apae	FENAS FENATIBREF FENAPSI
2010/2012	UBEE União Social São Camilo FEB	ABRA FENAVAPE MNMMR	FENAPSI CNTSS/CUT CTB
2012/2014	Cáritas Brasileira ASAV Fundação Orsa	ONCB Fórum Nacional da População de Rua CONAM	CNTSS/ CUT FENAS FENATIBREF

Fonte: Conselho Nacional de Assistência Social.³¹
Elaboração Própria.

Ao analisar a esfera da representação das Entidades ou Organizações de Assistência Social de um total de 18 entidades/organizações no período de 2003-2014 somente sete destas não se repetem ao longo das gestões. Isto é, um exemplo desta permanência das entidades pode ser exemplificado ao analisar a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a qual segundo Boschetti (2003) já sinaliza a presença desta organização na gestão 2000/2002. O quadro 2 revela a presença da CNBB na gestão 2002/2004, depois ela não aparece devido a impossibilidade de recondução, mas na gestão 2006/2008 e 2008/2010 ela ocupa cargo de representação novamente.

Ainda no escopo da representação das Entidades ou Organização de Assistência Social há uma forte tendência confessional, nas entidades principalmente da igreja católica. Ou seja, uma reatualização do quadro institucional da assistência no período anterior a sua regulamentação como direito social.

Em relação aos Representantes de Usuários ou Organizações de Usuários há uma pluralidade de representantes/organizações. Mas nesta esfera há uma novidade, a Associação Cristã de Moços ocupa cargo na gestão 2002/2004 e na gestão 2008/2010 desempenha cargo de representação, porém na esfera das Entidades ou Organizações de Assistência Social. Este dado revela que esta associação ocupa cargo em esferas diferentes e representou interesses diversos.

A representação de Usuários ou Organização de usuários é composta por uma multiplicidade de representações. Temos representação de pessoas com deficiência, população

³¹ Dados disponibilizados pelo CNAS via e-mail na data de 31/03/2015.

de rua, criança e adolescente e a presença de movimentos sociais, por exemplo a União Brasileira de Cegos (UBC), Pastoral da Criança e Associação Brasileira de Autismo.

Nesse sentido, questiona-se em que medida essas instituições supracitadas são de fato representações de usuários ou prestadores de serviço. Estas instituições são de fato representativas ou camuflam e impedem a presença dos usuários neste espaço democrático? Ou tem suas ações mais direcionadas para a defesa dos seus interesses do que deliberações no âmbito do conselho que estejam voltadas para os usuários da política de assistência social?

Raichelis ressalta que os representantes de usuários trazem problematizações de grande importância a respeito da temática particular que estão filiados, porém é importante salientar que “o grande desafio do CNAS é conseguir articular as questões específicas com a política geral, garantindo unidade e caráter orgânico a essa política, além da articulação com as demais políticas sociais.” (RAICHELIS, 2000, p. 262).

A autora expõe que essa interlocução com diversos segmentos da sociedade civil no campo da assistência social e impulsionado após a Loas, ressurge o discurso da solidariedade e do envolvimento de todos no combate da pobreza. Porém, este discurso revela mais um desresponsabilização das ações do Estado e evoca uma participação da sociedade civil autônoma.

A Resolução do CNAS nº 24, de fevereiro de 2006 regulamenta o entendimento sobre a representação de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social. Nesse sentido define que:

Art. 1º Definir que os Usuários são sujeitos de direitos e público da PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário.

§ 1º Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social.

§ 2º Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso. (CNAS, 2006).

No âmbito dos Representantes dos Trabalhadores da Área de Assistência Social a uma permanência dos mesmos representantes em gestões seguidas e em sua maioria de cunho

sindical. As únicas representações que não se repetem é a Força Sindical, CFESS e a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB).

Cabe salientar que se no processo de construção da política de assistência social os sindicatos estavam afastados do debate (BOSCHETTI, 2006). Mas a partir de 2002 há uma total apropriação das bases sindicais da esfera de representação dos Trabalhadores da Área de Assistência Social. Em que medida este comprometimento das bases sindicais tem contribuído para o desenvolvimento da política de assistência social, por exemplo lutando por melhores condições de trabalho, ou se estes representantes têm atuado na defesa dos interesses personalistas da direção sindical? Um exemplo desta segunda hipótese foi a participação do CFESS³² no processo eleitoral do CNAS para a gestão 2006/2008 na condição de candidato a representante dos Trabalhadores da Área de assistência social.

O conjunto CFESS/CRESS, a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) e a Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social (ENESSO) emitiram conjuntamente uma nota³³ acerca da avaliação do processo eleitoral. De acordo com essa nota, uma primeira tensão deste processo foi a prerrogativa de não reconhecimento por partes das entidades sindicais dos Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas como candidatos aptos a representação.

O processo eleitoral no âmbito dos segmentos dos trabalhadores teve como titulares o CNTSS³⁴ (09), FASUBRA³⁵ (08) e FENAS³⁶ (06). Os suplentes foram: CFC³⁷ (03), ABEDEV³⁸ (02), CFESS (02). Esta composição mostra o claro direcionamento do campo sindical em concentrar seus votos nas entidades sindicais e no CFC. (Nota de 25 de abril de 2006). A avaliação desta eleição revelou:

1. eleição por segmento fortalece o corporativismo e a feudalização de votos, despolitizando o processo, não permitindo a referência na construção da política pública de assistência social como critério central e permitindo situações artificiais como a que se configurou no segmento de trabalhadores;
2. a opção política das entidades sindicais do campo cutista de votarem na FENAS e no CFC expressa uma ruptura com a histórica aliança política entre estas entidades (sobretudo CUT e CNTSS) com o CFESS, aliança esta que

³² Este conselho pleiteou uma vaga na para representação dos trabalhadores de assistência social no CNAS, pautado no seu compromisso histórico de defesa de uma concepção de assistência social ampliada. Nesta candidatura este conselho estabeleceu alianças com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS) e Federação dos Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA). Ver mais em: <http://www.midiaindependente.org/pt/red/2006/05/352409.shtml>.

³³ Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/red/2006/05/352409.shtml>

³⁴ Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social

³⁵ Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnicos Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil.

³⁶ Federação Nacional dos Assistentes Sociais.

³⁷ Conselho Federal de Contabilidade.

³⁸ Associação de Educadores de Deficientes Visuais.

vinha marcando os diversos espaços de representação em que participam, como CONANDA, CNS e CNAS;³. Predominou uma opção política do campo cutistas de eleger para titularidade apenas entidades sindicais; 4. O campo cutista, apesar de fazer discurso público de reconhecimento da histórica aliança com CFESS e de sua contribuição na defesa das políticas sócias, optou por votar no Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e não no Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), o que mostra a deliberada intenção de impor um constrangimento político ao CFESS e preferir construir alianças com conselhos que não possuem história de defesa da política de assistência; 5. A eleição da Federação Nacional dos Assistentes Social (FENAS) como titular parece indicar uma mudança na orientação programática cutista de fortalecimento da sindicalização por ramo de atividade, na medida em que elegeram uma federação profissional de representatividade questionável, já que congrega apenas 06 sindicatos em 05 Estados. (NOTA, de 25 de abril de 2006).

O Quadro 3 retrata a representação da Presidência e Vice-Presidência no CNAS. Em relação a presidência do CNAS o Art. 7º do Regimento Interno afirma que:

Art. 7º Na primeira reunião após a eleição da sociedade civil, o CNAS elegerá, por voto de no mínimo 2/3 (dois terços) dos seus membros titulares ou na titularidade, o Presidente e o Vice-presidente para cumprirem mandato de 1 (um) ano, permitida uma recondução por igual período.

§ 1º A posse do Presidente e do Vice-presidente ocorrerá na mesma sessão da eleição e será dada pelo Colegiado.

§ 2º Fica assegurada, em cada mandato, a alternância entre a representação do governo e da sociedade civil no exercício da função de Presidente e de Vice-presidente, respeitando-se os casos de recondução. (CNAS, 2011).

Os dados revelam que há o cumprimento da normativa de recondução por apenas 1 ano e, exceto o ano de 2003, todos os outros usufruem da prerrogativa de recondução. Porém é importante ressaltar que a normativa de revezamento entre governo e sociedade civil não ocorre na transição do ano de 2003 para 2004. Em 2003 ocupa cargo de presidência a conselheira titular do MDS e em 2004 onde a presidência deveria ser da sociedade civil temos a atuação de outra representante do MDS. Cabe salientar, que em relação a sociedade civil os representantes a cargo de Presidência cumprem o rodízio entre as três categorias de representação, porém no cargo de Vice-Presidência há somente representantes das Entidades ou Organizações de Assistência Social.

Quadro 3 - Composição do CNAS- Representação da Presidência e Vice-Presidência no Período de 2003-2014

Anos	Presidente	Vice-Presidente
2003	Conselheira Titular, Representante do MDS	Conselheiro Titular, Representante da FEBEC
2004	Conselheira Titular, Representante do MDS	Conselheira Titular, Representante da Cáritas Brasileira

2005	Conselheira Titular, Representante do MDS	Conselheira Titular, Representante da Cáritas Brasileira
2006	Conselheiro Titular, Representante da ISAEC	Conselheira Titular, Representante do MDS
2007	Conselheiro Titular, Representante da ISAEC	Conselheira Titular, Representante do MDS
2008	Conselheira Titular, Representante do MDS	Conselheiro Titular Representante da CNBB
2009	Conselheira Titular, Representante do MDS	Conselheiro Titular Representante da CNBB
2010	Conselheiro Titular Representante da FENAVAP	Conselheiro Titular, Representante do MDS
2011	Conselheiro Titular Representante da FENAVAP	Conselheiro Titular, Representante do MDS
2012	Conselheiro Titular Representante da SNAS	Conselheira Titular, Representante da Entidade ASAV
2013	Conselheiro Titular Representante da SNAS	Conselheira Titular, Representante da Entidade ASAV
2014	Conselheiro Titular Representante ABEDEV	Conselheira Titular, Representante SNAS-MDS

Fonte: Conselho Nacional de Assistência Social.³⁹
Elaboração Própria.

Ainda no escopo da representação é importante destacar que o SUAS trouxe mudanças para a assistência social, porém não houve uma inovação em relação a criar estratégias para ampliar o percentual de representação dos usuários ou destinar a presidência para a sociedade civil. Visto que, o CNAS é um espaço de exercício de controle democrático, o qual prescinde a atuação da sociedade civil na condução deste conselho. Porém, distanciando de uma visão romântica da sociedade civil entende-se que a presença governamental na presidência do conselho abre espaço para processos de cooptação neste conselho. Contudo é importante salientar que mesmo a sociedade civil ocupando cargo de presidência do CNAS pode sofrer cooptação do governo.

3.1.1 Atuação do Conselho Nacional de Assistência Social na Construção do SUAS

Na perspectiva de analisar a atuação do CNAS após o SUAS, o Art. 2 do Título I (da natureza, da competência e da composição do CNAS) do Regimento Interno do CNAS, define como suas competências:

- I - aprovar a Política Nacional da Assistência Social;
- II - exercer o controle social da Política Nacional da Assistência Social;
- III - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

³⁹ Dados disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/, acesso em: 08/08/2015.

- IV - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações da assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- V - apreciar relatório anual encaminhado pela Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, que conterá a relação de entidades e organizações da assistência social certificadas como beneficentes, e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos da Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal;
- VI - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da assistência social;
- VII - convocar ordinariamente ou extraordinariamente, a cada 2 (dois) anos, a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
- VIII - aprovar as normas de funcionamento da Conferência Nacional de Assistência Social;
- IX - encaminhar as deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos;
- X - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social a ser encaminhada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- XI - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos às entidades e organizações da assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- XII - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- XIII - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS;
- XIV - apreciar e aprovar os relatórios trimestrais de execução orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social, apresentados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- XV - estabelecer critérios e definir prazos para a concessão de benefícios eventuais, nos termos do art. 22 da Lei Orgânica da Assistência Social;
- XVI - propor a instituição de benefícios subsidiários, ouvidas as representações de Estados e Municípios, nos termos do § 3º do art. 22 da Lei Orgânica da Assistência Social;
- XVII - apreciar e julgar os recursos interpostos contra decisões do Conselho da Assistência Social do Distrito Federal que indeferirem ou cancelarem a inscrição das entidades e organizações da assistência social;
- XVIII - indicar, se for o caso, o representante do CNAS junto aos órgãos correlatos;
- XIX - regulamentar o processo de escolha dos representantes da sociedade civil no CNAS, bem como o funcionamento das assembleias a que se referem os arts. 3º e 4º do Decreto nº 5.003, de 04 de março de 2004;
- XX - elaborar, aprovar e modificar o seu Regimento Interno;
- XXI - dar publicidade a todos os seus atos e publicar, no Diário Oficial da União, todas as suas resoluções que foram matéria de deliberações, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos, podendo também utilizar outros meios de comunicação para divulgar decisões e informações que o CNAS julgar necessárias;
- XXII - retificar atos que praticou desde que se encontrem viciados por erro material; e

XXIII - dar procedimentos às denúncias recebidas no CNAS. (CNAS. 2011).

Com objetivo de analisar as resoluções do CNAS, o Quadro 4 expressa os aspectos temáticos definidos como norteadores, de forma a subsidiar a compreensão do direcionamento deste conselho no período de 2003 a 2014.

Quadro 4 - Matriz Analítica das Resoluções por aspectos temáticos - 2003-2014

Aspectos	Assuntos/Temas
Certificação	Todos os assuntos que se referem a registro e recadastramento de entidade, concessão e renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, manifestação sobre imposto de importação, entre outros.
Concepção	Todos os assuntos que se referem a critérios, objetivos, abrangência, que tratam da concepção dos direitos, programas, projetos da política; definem sua natureza
Composição, organização e funcionamento do CNAS	Todos os assuntos que se referem ao regimento interno, grupo de trabalho, processo eleitoral, comissões, indicação de conselheiros para representação do CNAS em outros órgãos, sustentação oral no colegiado, dentre outros.
Controle Democrático	Todos os assuntos que se referem ao controle social, conselhos, conferências, deliberações, eleição e participação da sociedade
Gestão da Assistência Social	Todos os assuntos que se referem à descentralização, intersectorialidade, articulação entre as políticas, comissões gestoras, Programa Nacional de Capacitação do SUAS, Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social- PNEP/SUAS grupo de trabalho LOAS+ 10 e formas de organização institucional da política de Assistência Social
Gestão do Trabalho	Todos os assuntos que se referem à NOB-RH SUAS
Financiamento	Todos os assuntos relativos ao financiamento e gasto, gestão financeira, fontes de financiamento, orçamento anual, recursos destinados à política
Rede Socioassistencial	Todos os assuntos relacionados a discussão e regulamentação do Art. 3º da LOAS, recomendação e instrução aos Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência quanto à inscrição de Entidades, convênios de parcerias entre Entidades e Gestores Municipais, Estaduais e do Distrito Federal,

Fonte: Resoluções Normativas do CNAS.

Elaboração Própria.

Neste escopo, a Tabela 1 revela de forma quantitativa a apropriação do CNAS acerca das 8 temáticas de análise. Em relação a tema certificação é importante salientar que a herança cartorial deixada pelo CNSS trouxe mudanças consideráveis para o CNAS, tanto em sua lógica organizacional quanto no posicionamento em relação a regulamentação e deliberação acerca desta temática.

Tabela 1 - Quantidade das Deliberações do CNAS por Ano e Aspectos - 2003-2014

Temática	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
----------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Certificação	164	147	181	230	185	66	75	14	3			
Concepção		3	1	2	2	1	4	3	7	1		3
Composição, organização e funcionamento do CNAS	5	19	9	12	22	18	12	10	7	12	5	6
Controle Democrático	2	3	4	7	5	6	5	2	5	4	5	5
Gestão da Assistência	6	1	3	6	2					5	4	1
Gestão do Trabalho				4	2				1		1	1
Financiamento e gasto	5	5	6	8	8	5	6	10	7	14	20	13
Rede Socioassistencial			7				3	3	6			4

Fonte: Resoluções Normativas do CNAS.⁴⁰
Elaboração Própria.

A temática de certificação possui um total de 1.065 deliberações. Este número exorbitante é reflexo do direcionamento do CNAS em dar respostas a sua herança cartorial. Nesta perspectiva foi criado em 2005 o projeto “Estoque Zero” afim de sanar com a demanda de concessão e normatização acerca da certificação.

Em relação a Composição, organização e funcionamento do CNAS está é a segunda temática com maior número de deliberações (137), estando presente em todos os anos. O foco desta vai desde deliberações acerca de menção honrosa até eleições, composição e constituição de GTs⁴¹, Comissões, alterações no Regimento Interno e Código de Ética do conselho. Para além destas temáticas é possível ressaltar algumas deliberações: a de autorização de pesquisas e consultas no CNAS; a aprovação da Política de Comunicação Social do conselho; e os procedimentos a serem aplicados em relação às denúncias recebidas no CNAS.

A temática do Financiamento e Gasto é a terceira com maior número de deliberações (107). A atenção entorno desta temática no período de 2003 a 2011 tinha como foco a Execução Financeira e Orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social. Mas, é importante destacar uma efervescência de deliberações no período de 2012 a 2014, ou seja, neste momento a uma

⁴⁰ Dados disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes>, acesso em: 10/01/2015 a 08/08/2015.

⁴¹ Os GTs estão relacionados as ações do próprio CNAS, como mudança de regimento interno, eleição, dentre outros.

atenção para o financiamento de serviços e programas específicos da política de assistência social.

A temática do controle democrático, este possui um total de 53 deliberações, das quais tem como centralidade as Conferências de Assistência Social. Para além, da focalização nas Conferências é possível destacar a construção de um GT para acompanhar a gestão dos recursos da Rede de Serviço de Proteção Social Básica- Quilombolas. Outro GT importante foi o de proposição de um Plano de acompanhamento do funcionamento dos Conselhos de Assistência Social em âmbito Municipal, Estadual e do Distrito Federal.

Ainda acerca do controle democrático é importante destacar as deliberações de aprovação do Plano de Acompanhamento e Fortalecimento dos conselhos de assistência social, bem como os parâmetros para orientar a constituição na esfera Estadual, Municipal e do DF de Comissões Intersetoriais de Convivência Familiar e Comunitária.

A temática de Gestão da Assistência Social tem um total de 28 deliberações com foco na construção de GTs para assuntos específicos da política, tais como GT LOAS+10, o de discussão da NOB/SUAS, o do Plano Decenal e o de sistematização da PENEPSUAS. Mas, cabe sinalizar que o período de 2008 a 2011 não consta deliberações, pois somente em 2012 esta temática é retomada a partir da instituição do Programa Nacional de Capacitação do Suas-Capacita SUAS e com as recomendações destinadas a Comissão Intergestora Tripartite

A temática da Concepção é composta por apenas 27 deliberações, as quais tem maior número de deliberação no ano de 2007 com um total de sete, e ausência desta temática em 2003 e 2013. Em linhas gerais a temática da concepção é permeada por vários assuntos. Os quais é possível destacar a construção de GTs ressaltando o GT para discutir a PNAS, Aprovação do Manifesto de apoio ao Programa Bolsa Família, Recomendações ao CMAS e CAS/DF, dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e Aprova documento de Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescente, em resolução conjunta do CNAS com CONANDA.

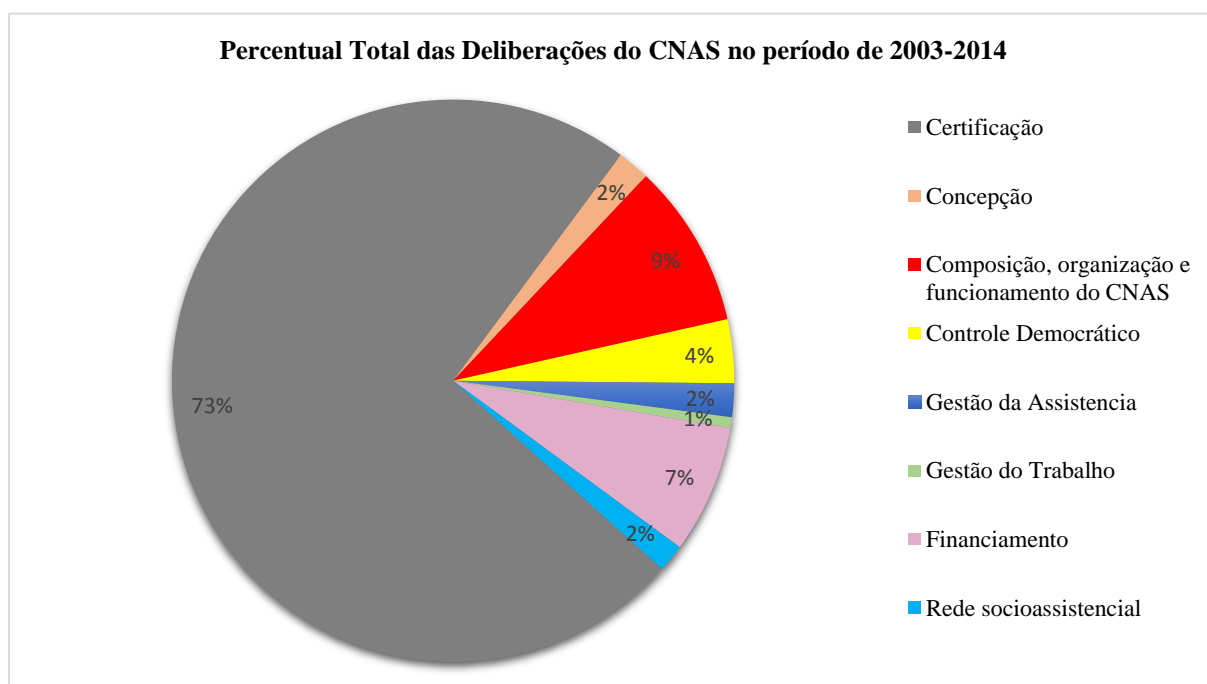
A temática de Gestão do Trabalho é a que possui um menor número de deliberações, apenas 9, e está presente nos anos de 2006, 2007, 2011, 2013 e 2014. O único tema de deliberação desta temática é em relação a NOB/RH SUAS.

No que tange a temática de Rede Socioassistencial, esta remonta alguns debates realizados no âmbito da certificação. As deliberações estão voltadas para a temática de certificações, mais especificamente em relação a critérios de inscrições de entidades e regulamentação do Art. 3º da Loas.

É importante destacar, que a partir do ano de 2010, quando não tem mais certificação no CNAS, aumenta as resoluções das temáticas financiamento e concepção.

O Gráfico 2 retrata o percentual total das deliberações do CNAS no âmbito dos 8 eixos de análise. Com um percentual de 73% a temática de certificação domina as ações do CNAS. Empatadas com 2% estão as temáticas de Concepção, Gestão da Assistência e Rede Sociassistencial. Já a gestão do Trabalho possui apenas 1%, visto que nem mesmo com advento da NOB/RH, não houve um aumento das deliberações a cerca desta temática.

Gráfico 2 - Percentual Total das Deliberações do CNAS no período de 2003-2014



Fonte: Resoluções Normativas do CNAS.⁴²

Elaboração Própria.

A Tabela 2 evidencia de forma detalhada a temática de certificação. É possível inferir que o foco das deliberações está totalmente concentrada na concessão de certificados em detrimento dos processos de normatização/Revisão sobre Certificação. O distanciamento da atribuição de concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) pelo CNAS, passa modificada a partir da Lei nº 12.101, de 27/11/2009. A qual transfere do CNAS para o MS, MEC e MDS a responsabilidade de decisão sobre a temática de concessão e

⁴² Dados disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes> , acesso em: 10/01/2015 a 08/08/2015.

renovação dos certificados das entidades beneficentes. Mas, de fato somente a partir do ano de 2012 não há deliberações sobre esse tema.

Tabela 2 - Quantidade das Deliberações sobre a Temática de Certificação

Anos	Temática	
	Deliberação de Processos	Normatização/Revisão sobre Certificação
2003	159	5
2004	138	9
2005	169	12
2006	211	19
2007	178	7
2008	59	7
2009	67	8
2010	10	4
2011	2	1
2012		
2013		
2014		

Fonte: Resoluções Normativas do CNAS⁴³.
Elaboração Própria.

Com objetivo de discutir o posicionamento político dos representantes Governamentais e da Sociedade Civil, foi realizado a análise da ata dos anos de 2005 e 2009.

A Tabela 3 expressa o uso da voz por partes dos sujeitos, conselheiros, convidados e da secretaria executiva nas reuniões do conselho. Neste quadro, a proposta é evidenciar quem fala no conselho, não houve nenhum “filtro”, a prerrogativa era falar. Antes, é importante sinalizar que nestes dois anos de análise (2005 e 2009), a presidência é ocupada por representantes governamentais, que passa a ter mais falas por ser o coordenador das reuniões. Tem alianças com a esfera governamental. No ano de 2005 o maior número de falas está concentrado nos conselheiros/as do Estado, que são percussores nas pautas de uma forma geral, mas principalmente em relação a temática da NOB/SUAS.

Tabela 3 - Uso da voz por parte de Conselheiros/as, Convidados/as externos nas Reuniões do CNAS

Sujeitos	Anos	
	2005	2009

⁴³ Dados disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes> , acesso em: 10/01/2015 a 08/08/2015.

Conselheira/o Governamentais	627	1.012
Conselheira/o da Sociedade Civil	461	912
Convidados/as externos	42	202
Secretária Executiva	33	133

Fonte: Resoluções Normativas do CNAS⁴⁴.
Elaboração Própria.

Em relação ao ano de 2009, os conselheiros Governamentais possuem o maior número de falas 1.012, mas em segundo lugar temos os representantes da sociedade civil com um quantitativo de 912 falas, isto é, uma diferença de 100 falas. É importante destacar que este número não necessariamente revela falas propositivas como no ano de 2005, mas expõe as consequências da reorganização interna do MDS. O qual passou a centralizar as representações no âmbito do CNAS, em detrimento da representação do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação. Então, a proporção de representantes do MDS é maior.

É importante salientar, o peso político da retirada do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, pois enquanto a temática da certificação estava presente no CNAS estes ministérios implementavam serviços assistenciais. Porém, com a retirada da temática de certificação do âmbito do CNAS e centralizada nos MS e MEC estes ministérios são retirados do conselho. A retirada destes ministérios reflete em um esvaziamento da perspectiva de seguridade social no CNAS.

Em relação a esta reorganização, a sociedade civil que timidamente no ano de 2005 já reclama da falta de presença dos representantes titulares governamentais, neste ano intensificam sua voz emitindo uma carta de repúdio a esta ação dos conselheiros. Diante desta problemática, de insuficiência do quórum, o CNAS instituiu listas de presenças e verificação do quórum no início e final das reuniões.

O conteúdo das atas de 2005 e 2009 tem como assunto carro chefe: a Regulamentação do Art. 3º da Loas, não que esta temática não seja uma pauta propositiva, mas é importante ressaltar este grande desdobramento em dar respostas a esta herança. O ano de 2009 é um ano intitulado literalmente para a regulamentação deste artigo, mas neste ano há uma ampliação das temáticas do CNAS para além da certificação.

⁴⁴ Dados disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/, acesso em: 09/07/2015.

O alto número de falas dos convidados no âmbito do CNAS, no ano de 2009, revelado pela tabela 3, é fruto da aprovação conjunta do CNAS com o CONANDA do documento de Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Bem como a realização de uma palestra sobre a temática de Impactos da Crise Mundial. Porém, é importante ressaltar que os três componentes desta apresentação eram de cunho governamental e pautaram um debate da crise tendo como solução a inclusão social, uma maior atenção ao meio ambiente e uma crise no contexto brasileiro que se resolverá independente do governo. Por um lado, temos um debate de grande relevância no CNAS, porém com uma visão minimalista dos fatos e baseadas na premissa de ser uma crise institucional.

É importante ressaltar que estes mesmo indivíduos que apresentaram esta temática da crise mundial, estavam sendo convidados pelos conselheiros governamentais do CNAS para compor uma mesa sobre financiamento na Conferência de Assistência Social.

A Tabela 4 expressa o uso da voz por parte dos Conselheiros/as da Sociedade Civil nas Reuniões do CNAS. A perspectiva ainda é ver quem fala, mas agora destacando as falas por segmentos da sociedade civil. Em relação ao ano de 2005, quem fala mais é o segmento dos usuários com 224 falas, em segundo lugar as entidades com 141 e por último os trabalhadores com 96 falas. É importante destacar que no âmbito dos usuários o representante que mais fala é o 2º suplente da MNMMR, organização esta que sempre está presente no CNAS (BOSCHETTI,2003). As falas da sociedade civil estão presentes nas temáticas de organização interna do conselho, controle democrático, pronunciamentos das comissões de política e Art. 3º da Loas. Porém há uma ausência das falas quando o assunto é o financiamento da assistência social.

Tabela 4 - Uso da voz por parte de Conselheiros/as da Sociedade Civil nas Reuniões do CNAS

Sujeitos	Anos	
	2005	2009
Usuários	224	273
Entidades	141	345
Trabalhadores	96	294

Fonte: Resoluções Normativas do CNAS.⁴⁵
Elaboração Própria.

Em relação ao ano de 2009, a Tabela 4 no âmbito da sociedade civil as entidades possuem maior número de falas (345), na temática de certificação e no decorrer da aprovação

⁴⁵ Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/, acesso em: 09/07/2015.

da resolução conjunta do CNAS com o CONANDA. A entidade que mais falas é a Associação da Igreja Metodista.

A Tabela 5 tem como perspectiva analisar em linhas gerais a capacidade propositiva de fala⁴⁶ dos conselheiros, convidados e da secretaria executiva. Antes de analisar estas falas é importante sinalizar as grandes temáticas do CNAS nos anos de 2005 e 2009 bem como o cenário conjuntural.

Em relação ao ano de 2005, este é permeado por avanços em relação a política de assistência social e mudanças internas no CNAS. É um ano de aprovação da NOB/SUAS, efervescência do programa Estoque Zero e apropriação do Bolsa Família, dentre outras.

A ata de 2005 é composta por dez reuniões ordinárias, sendo essas com duração de dois dias e com o segundo dia destinado para deliberação de processos acerca da temática certificação. Como já supracitado a NOB, é um tema que perpassou todas as reuniões do CNAS neste ano. Para além desta temática, neste mesmo ano foi criado o Código de Ética do CNAS, houve o debate sobre a V Conferência Nacional de Assistência Social, início da regulamentação do Art. 3º da Loas e avaliação da Reunião Descentralizada e Ampliada em Curitiba. Para além destes temas específicos da política de assistência social e do CNAS, a sociedade civil levantou como questão de reflexão, análise e deliberação as problemáticas da FEBEM⁴⁷ (atual Fundação Casa).

Em relação a Tabela 5, no ano de 2005 os conselheiros/as Governamentais estes possuem o maior número de falas propositivas (88). Estas falas se concentram na temática da NOB/SUAS. Em relação a sociedade civil, o segmento com maior proposição de fala foram os usuários (32) e com forte presença nas temáticas de Regulamentação do Art. 3º da Loas. Esta ênfase no Art. 3º da Loas, que trata das entidades corrobora com a grande ocupação de entidades prestadoras de serviços em cargos de representação de usuários.

De modo geral, as questões abordadas neste ano eram “novidades”, então a pauta em relação a regulamentação do Art. 3º da Loas ficou por muito tempo com o foco em decidir qual era o lugar desta temática e se ela deveria ser deliberada de forma conjunta com a NOB ou

⁴⁶ Entende-se por fala propositiva as “falas” que sinalizam o posicionamento dos conselheiros, convidados e da secretaria executiva frente os debates nas reuniões do CNAS. Encaminhamentos, insatisfações e falas de progresso e retrocesso em relação a política de assistência social. Distante de uma análise de criminalização, culpabilização ou responsabilização dos conselheiros de Estado ou da sociedade civil. Mas, analisar de que forma estes representantes plurais e inseridos em um espaço de controle democrático heterogêneo, tem realizado pautas propositivas na perspectiva de uma visão ampliada de assistência social. Não foi contabilizado as falas propositivas em relação a análise ortográfica ou mudança de interpretação nos documentos apresentados nas reuniões.

⁴⁷ Esta instituição no ano de 2005, passou por um longo período de rebeliões, mau tratos e torturas aos adolescentes pertencentes a esta instituição, demissões arbitrárias e problemas com as instituições ligadas ao quadro FEBEM, dentre outras problemáticas.

separada. Havia também uma insegurança dos conselheiros da sociedade civil em relação a temática da NOB, entendendo que esta seria uma temática difundida nas esferas municipais, estaduais e no DF e por isso precisavam de um amplo conhecimento sobre esta temática.

Ainda sobre o ano de 2005, foi realizada uma palestra sobre regulamentação do Art. 3º da Loas, como uma resposta do CNAS aos questionamentos e inseguranças do conselho a respeito da temática certificação. Foi apresentado ainda uma pesquisa sobre o Direito a Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes.

Tabela 5 - Capacidade propositiva da fala dos conselheiros/convidados/secretaria executiva

Sujeitos	Anos	
	2005	2009
Conselheira/o Governamentais	88	50
Conselheira/o da Sociedade Civil	63	49
Usuários	32	10
Entidades	21	16
Trabalhadores	11	23
Convidados/as externos	4	6
Secretária Executiva	3	1

Fonte: Resoluções Normativas do CNAS⁴⁸.
Elaboração Própria.

A tabela 5, no ano de 2009 mostra um número maior de falas propositivas do âmbito governamental que se concentraram na temática do financiamento. No escopo dos representantes da sociedade civil, o que tiveram mais falas propositivas foram os trabalhadores (23), em relação a temática de tramitação do PL SUAS e certificação. É importante salientar, que um dos problemas hoje nas políticas sociais, é que não tem sido pautada na sociedade civil a temática do financiamento. Então, não é problematizada a rentabilidade econômica em detrimento das necessidades sociais, o subfinanciamento dos serviços socioassistenciais, a carga tributária regressiva, entre outros.

Em relação a temática do financiamento no CNAS, Teixeira (2012) ao analisar especificamente a Comissão de Financiamento e Orçamento (CFO)⁴⁹ destaca como atuação relevante desta comissão a “programação da execução financeira do próprio CNAS, bem como na organização dos fóruns coletivos conduzidos pelo CNAS” (TEIXEIRA, 2012, p 311). A

⁴⁸ Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas/atas-das-reunioes-do-cnas/ acesso em: 09/07/2015.

⁴⁹ Sobre esta temática ver mais em Teixeira (2012).

análise do financiamento no CNAS é despolitizada. A autora afirma que houve uma maior atenção do conselho no processo orçamentário para o PPA e a LOA “ao mesmo tempo que marginalizou o debate da LDO, o que é grave, pois esta lei se tornou fulcral no ajuste fiscal, motivo de estrangulamento das políticas sociais”. (TEIXEIRA, 2012, p. 317).

A análise e leitura das atas do CNAS revelou que os espaços de plenária das reuniões devem ser locus de debate, reflexão e tomada de decisões, porém os debates sobre as múltiplas temáticas da assistência social estão concentrados nos GTs e Comissões específicas. É nestes espaços que é possível ver claramente os embates políticos e tomada de decisões. Nas plenárias as temáticas já estão amadurecidas, somente para os conselheiros aprovarem, mudar nomenclaturas, ou seja, em grande parte das temáticas não há um questionamento ou inconformismo dos conselheiros. É possível verificar um posicionamento dos conselheiros com maior vigor nas temáticas de interesses de suas instituições, por exemplo, a cerca da certificação com mais veemência no ano de 2009. O conflito de ideias ou atitudes, com um teor crítico só aparece no âmbito dos interesses particulares, isto é, a análise do período de 2003 a 2014 revela um CNAS de consensos. É importante salientar que essa atuação do CNAS é bem diferente das análises de Raichelis (2000) e Boschetti (2003) onde em algumas gestões é possível verificar um forte posicionamento crítico dos conselheiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alicerçados em uma democracia cerceada no contexto do capital. É neste cenário de incompletude que com o advento da Constituição de 1988 fruto de pressões da classe trabalhadora e do pacto do centrão, materializa-se a concepção de controle democrático. Localizado na esfera pública, mas composto de sujeitos de direita e de esquerda, com interesses antagônicos, mas ocupando o mesmo espaço. Um Estado burguês que atende aos interesses do grande capital e faz concessões a classe trabalhadora, uma sociedade civil heterogênea que pode ter ações progressistas ou conservadoras. É nesta conjuntura de realidade dialética que os conselhos se encontram.

Este trabalho tem como objetivo a expressão do controle democrático no Conselho Nacional de Assistência Social. Perpassando pela significação dos conceitos de democracia, Estado e sociedade civil no contexto do capital. A fim de entender as particularidades do cenário brasileiro.

A democracia é versada por Wood (2003), Borón (2009), Rancière (2014) como incompleta no capital, mas existente. Suas expressões, a democracia representativa e participativa que foram conquistadas por processos de luta da classe trabalhadora, e que divulgadas como ineficientes ou restritas, abrem espaço para os conselhos, fóruns, plebiscitos e conferências. Espaço de participação popular, conquistas em relação as políticas de seguridade social, mas também para clientelismo e cooptação no contexto brasileiro.

Em contexto de contrarreforma o Estado defende a ampliação da participação social da sociedade civil, mas no sentido de responsabilizar a sociedade na execução de serviços sociais.

Mesmo com o SUAS, forjado na perspectiva de reforçar a lógica do direito à assistência social, observa-se que, como sinaliza Boschetti, Teixeira e Salvador (2013), após 20 anos de sua regulamentação, a assistência social ainda não completou a “travessia no deserto”, pois está ainda é pautada por ações clientelistas, sendo necessário ações para além da regulamentação, subfinanciamento dos serviços, focalização dos benefícios socioassistenciais, centralidade da transferência de renda

O Conselho Nacional de Assistência Social é um conselho que é paritário e deliberativo, mesmo com uma grande rotatividade de representantes desde a sua criação tem deliberado sobre a temática da certificação. Esta situação revelou um esvaziamento de deliberações sobre outras temáticas e um grande dispêndio de tempo em todas as reuniões, é possível ver diferenças entre as direções do CNAS no ano de 2003 e 2009. Em 2003, mesmo imerso em um universo de inovações na política de assistência social os conselheiros se ocupavam com a temática da

certificação. No ano de 2009, a sua tarefa primordial era gastar esforços com o PL SUAS, e claro fez o seu melhor, mas buscou um horizonte na assistência social além da certificação.

Em relação as mudanças do CNAS pós SUAS é possível inferir que com a desvinculação do CNAS das temáticas de certificação, houve uma abertura para espaços reflexão sobre a gestão da assistência social expressa no Suas, bem como uma maior apropriação do conselho do debate sobre o financiamento da assistência social.

O CNAS tem sido transparente, publicizando todos os documentos. Por outro lado, observa-se que o tom dos debates, exemplo o da crise, evidencia uma análise descomprometida com o real, visto que sugere-se a inclusão social como uma alternativa a crise.

Longe de uma visão romântica da sociedade civil, é necessário ressaltar que esta possibilita os indivíduos articulados em categorias ou com mesma bandeira de luta, ter espaço de falar, debater sobre as políticas sociais, sobre a crise mundial e até mesmo de compartilhar a dor de um companheiro que sofre com condições precárias de trabalho. É importante ressaltar, que o controle democrático é um espaço de poder. Poder este, que justifica as cadeiras cativas na representação governamental do CNAS ou alianças que desconsiderem toda uma luta por direitos, como em relação ao posicionamento da CUT no pleito de eleição dos representantes dos trabalhadores a área de assistência social. Ou seja, uma clara direção política de assegurar a sintonia do CNAS com o projeto do governo PT.

O controle democrático no CNAS existe, mas para que ele exista é necessário processos de lutas diários. No desenvolver desta temática, novas questões de pesquisa surgiram, na perspectiva de aprofundar o debate do controle democrático: a) o CNAS sem a atribuição de deliberar sobre certificações, teria uma maior atenção nas deliberações específicas sobre a política de assistência social? b) Mapear e analisar a natureza e efetivação das resoluções do CNAS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILE, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANFIP. **Análise da seguridade social 2012**. Brasília: Anfip, 2013. Disponível em: http://www.anfip.org.br/publicacoes/20130619071325_Analise-da-Seguridade-Social-2012_19-06-2013_Anlise-Seguridade-2012-20130613-16h.pdf

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: BEHRING, Elaine, BOSCHETTI, Ivanete, GRANEMAN, Sara, SALVADOR, Evilásio [ORGS]. **Financeirização, Fundo Público e Política Social. Brasil**: Cortez, 2012, p 153-180.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2011.

BORON, Atilio A. No hay democracia possible bajo el capitalismo. In: PEREIRA, Potyara A.P. et al. **Política Social, Trabalho e Democracia em questão**. Brasília: UnB/PPGPS/SER, 2009.

_____. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir e GENTILE, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo**. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

_____. Avaliação de políticas, programas e projetos. In CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.**

_____. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.**

_____. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS; Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010, p. 64-85.

_____. O SUAS e a Seguridade Social. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate.** Brasília, n.2, 2005, p. 10-16.

_____. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil.** Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006.

_____. Seguridade social 20 anos depois: caminhos do desmonte. In: VAZ, Flavio T; MUSSE, Juliano S.; SANTOS, Rodolfo, F. dos (Coord.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social.** Brasília: ANFIP, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira; SALVADOR, Evilásio. **A assistência social após 20 anos de Loas: fim da travessia do deserto?** In: SOUZA, Marluce; SILVA. (Orgs.). Gerontologia: Saúde, Previdência e Assistência. 2013.

BRASIL. Constituição Federal de 1998.

_____. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. 2012.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política.** São Paulo. Papyrus, 1986.

CFESS; ABEPSS; ENESSO. **Entidades do Campo Cutista Rompem Aliança Histórica com CFESS**. Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/red/2006/05/352409.shtml>
Acesso em: 22/07/2015.

Código de Ética do Assistente Social. Lei nº 8662 de 1993. Conselho Federal de Serviço Social- CFESS. 4ª Edição.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle social na saúde. In: MOTA, Ana Elizabeth et al (Org.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. *Que Controle Social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro. Fiocruz. 2000.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. Teoria democrática e conselhos de política social. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida P. (Org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2003.

_____. Hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Org.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **Intervenções: o marxismo na batalha das ideias**. São Paulo, Cortez, 2006.

COUTO, Berenice Rojas. O sistema único de assistência social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009, p.205-218.

FALEIROS, Vicente de Paula. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula. In: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela (Org.). **A era FHC e o governo Lula: transição?** Brasília. Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004, p. 31-64.

FILHO, Rodrigo de Souza; ANTINARELI, Cássia Pacheco Golvea; PAULA, Carla Alves; SILVA, Wesley Helker Felício Silva. Capítulo 1: política de assistência social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS. In: MOLJO, Carina Berta; DURIGUETTO, Maria Lúcia (Orgs.). **Sistema único de assistência social, organizações da sociedade civil e serviço social: uma análise da realidade de Juiz de Fora**. 2012.

FLEURY, Sonia. Seguridade social inconclusa. In: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela (Org.). **A era FHC e o governo Lula: transição?** Brasília. Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

IANNI, Octavio. **A ditadura do grande capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

Lei Orgânica de Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MESTRINER, Maria Luiza. A intrincada relação histórica entre Assistência Social e Filantropia no Brasil. In: STUCHI, Carolina Garbas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias (Org.). **Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo, 2010, p. 37-58.

MORAES. Vinícius. *A Casa*. 1980.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009, p. 107-141.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. São Paulo. Cortez. 2008.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. São Paulo. Cortez. 2008.

NETTO, José Paulo. **Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

_____. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, Ivante; PEREIRA, Potyara Amazoneida P; CÉSAR, Maria Auxiliadora; CARVALHO, Denise Bomtempo B. **Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.- (Biblioteca Básica de serviços social; v.1).

OLIVEIRA, Francisco. *Neoliberalismo à Brasileira*. In: SADER, Emir e GENTILE, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. O avesso do avesso. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs). *Hegemonia às avessas*. São Paulo. Boitempo, 2010.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA; Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: **Capitalismo em crise, política social e direitos**. Ivanete Boschetti (org).- São Paulo: Cortez, 2010, p. 211- 229.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida P. (Org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

_____. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez. 2009.

RANCIÈRE, Jacque. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais - um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabeth et al (Org.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 2000.

Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS n° 6, de 9 de fevereiro de 2011.

SALVADOR, Evilásio. Avanços e limites no controle social da seguridade social no Brasil. In: VAZ, Flavio T; MUSSE, Juliano S.; SANTOS, Rodolfo, F. dos (Coord.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília: ANFIP, 2008.

_____. Financiamento Tributário da política social no pós-Real. In: BEHRING, Elaine, BOSCHETTI, Ivanete, GRANEMAN, Sara, SALVADOR, Evilásio [ORGS]. *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. Brasil: Cortez, 2012, p 123-149.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema único de assistência social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo Veras Editora, 2007.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. São Paulo. Cortez. 2008.

TEXEIRA, Sandra Oliveira. **Participação e controle democrático sobre o orçamento público federal em um contexto de crise do capital**. Rio de Janeiro, 2012.

_____. Que democracia? Soberania popular ou soberania do mercado. In: **Capitalismo em crise, política social e direitos**. Ivanete Boschetti (Org.).- São Paulo: Cortez, 2010, p. 131-151.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia Contra Capitalismo, a renovação do materialismo histórico.** São Paulo, Boitempo, 2003.