

Adriana Lobo dos Prazeres

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL - A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS
NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Serviço
Social da Universidade de Brasília, para a
obtenção do diploma de graduação em
Serviço Social, sob a orientação do Prof.
Dr. Perci Coelho de Souza.

Brasília-DF, dezembro de 2011.

Adriana Lobo dos Prazeres

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL - A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS
NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL

Esta monografia foi aprovada em 12/12/2011 pela banca examinadora:

Perci Coelho de Souza
Doutor em Serviço Social
Universidade de Brasília

Kênia Augusta Figueiredo
Mestre em Serviço Social e Políticas Sociais
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Quezia Arcoverde
Assistente Social
Núcleo Regional de Atendimento Domiciliar do Hospital Regional do Paranoá -
NRAD/HRPa

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Nível de frequência dos conselheiros nas reuniões do pleno em 2010.....	40
Gráfico 2 - Nível de rotatividade no ano de 2010.	42

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Representantes governamentais do CAS/DF no ano de 2010.....	38
Tabela 2 - Representantes da Sociedade Civil do CAS/DF no ano de 2010.	38
Tabela 3 - Frequência dos conselheiros nas reuniões do Pleno no ano de 2010.	39



Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Ciências Humanas – IH

Departamento de Serviço Social – SER

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL - A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS
NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL

Adriana Lobo dos Prazeres

Brasília- DF, dezembro de 2011.

Lista de Siglas

CAS/DF – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal

CEAM – Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

FAS – Fundo de Assistência Social

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

NOB – Norma Operacional Básica

ONG – Organização Não Governamental

PAS – Política de Assistência Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SEAS/ DF – Secretaria de Estado e Ação Social do Distrito Federal

SEDEST – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UnB – Universidade de Brasília

Sumário

Introdução	10
Capítulo 1 – A Assistência Social e seu Reconhecimento como Política Pública no Brasil	14
Capítulo 2 - Descentralização político-administrativa: processo viabilizante de uma nova política de Assistência Social	19
2.1 – Gestão descentralizada e participativa da política de Assistência Social.....	23
2.2 – Participação e Controle Social.....	27
Capítulo 3 - O Conselho de Assistência Social do DF como resultado do sistema descentralizado e participativo	31
3.1 – Conselhos de Assistência Social (CAS).....	31
3.2 – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS-DF).....	34
Capítulo 4 - CAS/DF – Participação e articulação entre sociedade e Estado para o controle social da Política de Assistência Social	36
4.1 – Atuação dos conselheiros, no CAS/DF, no ano de 2010.	36
Considerações Finais	46
Referências Bibliograficas	48
Anexo	51

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais e irmãos por sempre me apoiarem e por me darem todo o carinho e amor em minha vida.

Agradeço ao meu querido companheiro Frederico que nunca deixou de acreditar em minha capacidade e por estar sempre ao meu lado em momentos difíceis ao longo desta jornada.

Agradeço aos pais de meu companheiro, Aloísio e Odi, e aos meus cunhados Alessandro e Zaira.

Agradeço aos meus amigos Roberta, Anderson, Adriana, Cláudia, Danusa, Marina, Roberto, Ana, Samara, Laís, Rosana, Jaqueline, Lana, Jôyna, Maria Vieira.

Agradeço à assistente social e amiga Quezia Arcoverde pela atenção, pelas contribuições e pelo grande apoio à minha formação.

Agradeço ao amigo Carlos Augusto que, no momento mais difícil desta jornada, colaborou imensamente para a finalização deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador Perci que proporcionou este momento importante em minha vida e pela oportunidade de me receber como sua orientanda.

Por fim, agradeço ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal por ter disponibilizado o acesso às informações utilizadas neste trabalho.

Resumo

O presente estudo teve o objetivo geral de analisar a participação, no âmbito dos Conselhos, dos representantes da sociedade civil e também os governamentais com assento no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal no ano de 2010. Para isso, buscou-se dados relativos as categorias frequência, rotatividade e correlação de força presentes no decorrer do processo de gestão do CAS/DF em 2010. O estudo foi feito com base nas análises das atas referentes ao ano de 2010. Ao todo foram analisadas quinze (15) atas das reuniões de Pleno - que é o órgão máximo de deliberação do CAS/DF e tem como atribuição especial e privativa a apreciação e deliberação sobre a Política de Assistência Social – no período de fevereiro a novembro, considerando as reuniões ordinárias e extraordinárias. O estudo revelou que há instabilidades na representação governamental assim como na representação da sociedade civil ao demonstrar os dados referentes às deliberações. Diante dos aspectos desvendados, a hipótese de que o CAS/DF é um espaço de negociação e articulação para a efetivação do controle social não foi validada, pois o espaço conselhistas em questão ainda apresenta fragilidades quanto a categorias consideradas essenciais para o alcance dos objetivos que possuem estes espaços.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; Descentralização Político-administrativa; Participação; Controle Social.

Introdução

Os Conselhos de Assistência Social representam, no cenário político brasileiro, uma inovação no âmbito da gestão pública brasileira, pois caracterizam-se como canais de participação que possibilitam a articulação entre a sociedade civil e o Estado, a partir da gestão da política de Assistência Social.

Este mecanismo de participação que faz parte do sistema descentralizado e participativo da gestão da política de Assistência Social é resultante de conquista assegurada na Constituição de 1988 ao incorporar a concepção de Seguridade Social, no seu art.194, e definir entre seus objetivos “o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da sociedade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (inciso VII)”. Posteriormente, no que se refere à Assistência Social como política de seguridade social, sua regulamentação foi dada pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS - Lei 8.742, de dezembro de 1993, que passa a estabelecer, a partir de seu art. 6º, “que as ações na área de Assistência Social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de Assistência Social abrangidas por tal lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área”.

Neste contexto, em que novos espaços de participação passam a ser considerados, tais como: os conselhos gestores, as conferências, os fóruns, entre outros e, simultaneamente, a perspectiva de transformação da Assistência Social em política pública, antes reconhecida como prática de caridade e filantropia com fins clientelistas e eleitoreiros; os Conselhos de Assistência Social representam, sob a óptica da democracia participativa, uma das importantes mudanças no reordenamento institucional, porquanto permite a participação da sociedade nos negócios ditos do Estado.

A promulgação da Constituição de 1988, além de permitir um novo reordenamento político da federação, trouxe também significativas mudanças à Política de Assistência Social como Boschetti (2003:79) menciona, citando Yazbebek (1993) referindo-se ao marco legal desta política:

Desfalcada de uma legislação que amparasse e estabelecesse normas e procedimentos claros de planejamento e gestão, utilizada como moeda clientelista e facilmente apropriada pela filantropia voluntarista, a assistência constituiu-se, historicamente, como “parente pobre” das demais políticas sociais brasileiras, destinando suas ações a categorias específicas, configurando-se como política não obrigatória e sendo constantemente subalternizada.

Sob este aspecto, a Constituição de 1988 possibilitou à Assistência Social, pelo menos no plano teórico, abandonar o caráter nebuloso antes apresentado com ações desarticuladas e isoladas. Ela passa a ter caráter de política social integrante de um sistema amplo de proteção social juntamente com as políticas de Saúde e Previdência Social.

As condições estabelecidas pela Constituição para gerir esta política devem ser organizadas com base em duas diretrizes já mencionadas anteriormente: a descentralização e a participação da população. A política de Assistência Social deve então ser gerenciada em espaços democráticos com a participação da sociedade. Com isso, verificam-se mudanças na forma de condução da política de Assistência Social, que passa a ser controlada não somente pelo Estado, mas também pela sociedade civil, sobretudo pelos segmentos envolvidos com esta política. Desta maneira, a Assistência Social passa a ter possibilidade de sair do plano de uma política manipuladora e estabelecer-se como uma política garantidora de direitos como prevista na Carta Magna.

A descentralização, norteada pelos princípios da democratização e da participação, surge como uma reação à tendência centralizadora predominante nas relações das distintas esferas do governo entre si, e entre estas e os movimentos sociais. Neste sentido, a partir da regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição, pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº. 8.742, de 7/12/1993, tem-se a exigência de uma política de Assistência Social organizada por meio do sistema descentralizado e participativo, constituídos pelas entidades e organizações de assistência social e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos nesta área (STEIN, 1997:97).

Esse marco legal além de possibilitar a partilha de poder entre os entes federativos no que diz respeito à gestão da política de Assistência Social, permite o acompanhamento do debate e discussões no âmbito da tomada de decisões do Estado, possibilitando à sociedade civil uma atuação efetiva na fiscalização, monitoramento e gerenciamento das ações traçadas para a política de Assistência Social. Bidarra afirma que:

a intenção deste tipo de ampliação popular é que, mediante essa participação, os conselhos gestores possam pôr freios às ações que pretendem desrespeitar os direitos sociais, em virtude da frágil condição de reconhecimento político e jurídico desses direitos para segmentos expressivos dessa sociedade. (2006:43).

Diante deste processo percebe-se que a estruturação de mecanismos de controle social como os conselhos gestores de políticas públicas, sobretudo os que estão ligados à política de Assistência Social são imprescindíveis para alcançar tal reconhecimento.

Objetivou-se neste estudo analisar a participação, no âmbito dos conselhos, tomando como referência a atuação dos representantes da sociedade civil e também os governamentais com assento no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal na efetivação do controle social e democrático no ano de 2010.

A escolha do tema em análise surgiu, a princípio, pela experiência vivenciada em campo de estágio no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF) no ano de 2006 e por ser este objeto de estudo pouco abordado dentro de nossa unidade acadêmica. O que se percebe é uma grande quantidade de estudos relacionados, no que diz respeito a esse mecanismo de controle social, ao âmbito nacional do que ao âmbito local. O período de estágio possibilitou o conhecimento de um espaço que se destaca como um mecanismo para o exercício da democracia participativa, no qual a sociedade civil junto aos representantes do governo, passam a exercer um papel importante na gestão da política de Assistência Social do Distrito Federal, e também, no exercício do controle social.

O que se pretende neste trabalho envolve a dimensão que a Assistência Social alcança a partir do momento em que esta é reconhecida como um direito do cidadão e dever do Estado por meio das legislações brasileiras na qual se permite também uma organização e gestão baseada no partilhamento de poder entre o Estado e a sociedade.

A análise diagnóstica foi feita por meio de pesquisa com análise documental – registro das atas e resoluções do CAS/DF -, no período de fevereiro a novembro de 2010, utilizando como parâmetro as competências previstas para a atuação dos conselheiros do CAS/DF. A pesquisa apresenta caráter quantitativo e qualitativo¹.

Pode-se fundamentar a pesquisa neste trabalho como “procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir as verdades parciais (MARCONI; LAKATUS, 2002:15 apud SOARES, 2008:110).

¹ “A pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 1998b: 22 apud SOARES, 1998: 112)

Por meio do levantamento destes dados buscou-se situar a maneira como tem se dado a participação dos conselheiros do CAS/DF e se essa participação pode ser considerada significativa frente ao controle social da política de Assistência Social do DF. Como base para esta análise foram utilizados dados secundários obtidos por meio das legislações relativas à política de Assistência Social (Constituição Federal de 1988, LOAS, NOB, PNAS), bem como documentos relativos à instituição analisada (CAS/DF) tais como atas e resoluções; e pesquisas bibliográficas sobre a área abordada neste trabalho.

Desta forma, a análise estará centrada na identificação do CAS/DF como espaço público capaz de viabilizar a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões juntamente com o Estado, permitindo o estabelecimento de novas relações no processo de formulação, acompanhamento, avaliação e controle democrático relacionado à política de Assistência Social no âmbito do Distrito Federal. Deste modo, a hipótese construída neste estudo, é de que este canal de participação entre sociedade e Estado tem possibilitado aos representantes da sociedade civil e do governo do CAS/DF um espaço de negociação e articulação para o alcance dos objetivos determinados pela LOAS para o espaço do Conselho.

Em sua estrutura, o trabalho está dividido da seguinte forma: **primeiro capítulo:** trata de um breve histórico do processo por qual passou a assistência social até a sua consolidação como política pública. Situa, brevemente, o tratamento que era dado a assistência social até ser reconhecida como uma política social integrante do sistema de Seguridade Social brasileiro; **segundo capítulo:** destina-se a discorrer sobre a descentralização político-administrativa, processo que viabilizou à política de Assistência Social uma gestão descentralizada e participativa, permitindo também o controle social desta política; **terceiro capítulo:** traz uma abordagem sobre a criação do Conselho de Assistência do DF, sua estrutura e atribuições; **quarto capítulo:** trata da atuação dos conselheiros do CAS/DF. Este capítulo permitirá que se identifique se o CAS/DF tem se configurado como um mecanismo que permite a articulação e negociação entre seus representantes para o estabelecimento do controle social da Política de Assistência Social do Distrito Federal.

Espera-se que as análises deste trabalho sejam relevantes para compreender um pouco mais sobre a importância da participação no processo de controle social do CAS/DF.

Capítulo 1 – A Assistência Social e seu Reconhecimento como Política Pública no Brasil

A Assistência Social foi reconhecida como política social pública, direito do cidadão e *dever do Estado* a partir de 1988 com a promulgação da nova Constituição brasileira. Neste momento, ela passou a integrar um sistema de Seguridade Social juntamente com as políticas de Saúde e Previdência social. Em seu art. 194, a Constituição Federal traz esta nova configuração, estabelecendo que “a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência social”. A partir de então, rompe-se, pelo menos no que diz respeito ao seu caráter legal, com um processo antes predominante na assistência social, caracterizado por medidas e ações descontínuas e assistemáticas, de caráter meramente paliativos e praticadas usualmente pela caridade e filantropia. Neste sentido, Pereira afirma que:

A assistência social brasileira deixou de ser, em tese, uma alternativa de direito, ou dever moral, para transforma-se em direito ativo ou positivo, da mesma forma que os demandantes dessa assistência deixaram de ser meros clientes de uma atenção assistencial espontânea – pública e privada – para transforma-se em sujeitos detentores de direito à proteção de vida pelo Estado. (1996:99)

A Assistência Social durante muito tempo permaneceu fora do cenário dos direitos e das políticas de proteção social brasileira, pois o combate que se fazia quanto às questões sociais tratadas por esta política sempre estiveram relacionadas a ações e medidas pautadas em atuações filantrópicas e caritativas, ou seja, não existiam planejamento e continuidade de ações voltadas para o combate da pobreza, acarretada essencialmente pelo “impacto regressivo das políticas econômicas” (PEREIRA, 1996:88), mas apenas providências emergenciais para amenizar os choques que a pobreza trazia consigo.

A utilização desta forma de “proteção” pode ser identificada dentro da classificação que Pereira faz à concepção de assistência social - “*stricto sensu*”. Em suas palavras a assistência social “*stricto sensu*” é vista da seguinte maneira:

[...] ação tópica, circunstancial e sem garantia legal, voltada, mecanicamente, para minorar carências graves, que deixaram de ser assumidas pelas políticas sócioeconômicas setoriais. Trata-se de ação assistemática direcionada para o problema individual de pessoas submetidas à situação de pobreza absoluta e cujo mínimo vital encontra-se ameaçado, ou já atingiu níveis profundos de deterioração,

em frontal colisão com o conteúdo social do direito do cidadão que clama por assistência condigna. (1996:50).

Diante deste aspecto, identifica-se uma Assistência Social voltada para as situações individuais, caracterizando-se uma “antipolítica social” como afirma Pereira que da mesma forma diz que a assistência social pautada sobre estas formas “é terra de ninguém ou espaço ocupado por improvisação de toda ordem, bem ou mal- intencionada” (1996:51).

Situação que começa a ser enfrentada com as primeiras medidas institucionalmente organizadas no âmbito da Assistência Social no Brasil ocorreram, no ano de 1942, com a criação pelo Governo de Getúlio Vargas da Legião Brasileira de Assistência (LBA) (BOSCHETTI, 2003). A criação desta instituição é tida como uma saída para “superar a forma fragmentada e seletiva dos períodos anteriores e consolidar uma nova tendência universalizante” de seus serviços (NASCIMENTO, 2000:17).

Contudo, a Assistência Social teve seu reconhecimento como uma política pública somente após 47 anos (BOSCHETTI, 2001:30). Pode-se assim, questionar levantar óbices para seu reconhecimento como política pública e que podem, atualmente, estar de alguma maneira afetando a concretização desta política de forma plena (BOSCHETTI, 2001)

O primeiro óbice, é que a Assistência Social como política pública possui claro embate com o modo de organização social do trabalho em uma sociedade capitalista.

O modo de produção capitalista, sem dúvida alguma, provocou grandes mudanças econômicas, políticas e sociais na sociedade brasileira. Os resultados deste processo, causados por um sistema que privilegia poucos (os detentores do capital) e exclui a maioria, acabam gerando mais pobreza, desemprego e desigualdade. Este quadro passa a representar uma preocupação de ambos os lados envolvidos nesta relação, na qual destaca-se uma classe trabalhadora que necessita de um salário para manter sua sobrevivência, contudo o que efetivamente recebe não consegue prover a maior parte de suas necessidades básicas e não condiz com o esforço de seu trabalho; e de outro, a classe burguesa que busca incessantemente alcançar maior produtividade e lucro por meio da exploração dos trabalhadores.

No capitalismo, o princípio firmado no primado liberal do trabalho traz à Assistência Social dificuldades para se consolidar, pois segundo tal princípio “o homem deve manter a si e à sua família com os ganhos de seu trabalho ou com a venda da sua força de trabalho”

(POLANYI apud BOSCHETTI, 2003:46). Sob este princípio, firmou-se a ideia de que quem não trabalhasse e estivesse recebendo assistência não mais pensaria em trabalhar, pois estaria recebendo do Estado um benefício contínuo sem precisar fazer esforço algum. Esta proteção ao trabalhador estaria estimulando ao ócio e à preguiça trazendo, conseqüentemente, prejuízos aos capitalistas, pois teriam assim menos mão-de-obra para ser explorada.

Segundo Boschetti as “políticas assistenciais de garantia de renda a trabalhadores sempre foram vistas, sob a óptica liberal, como ameaças à sociedade de mercado” (2001:46). Sob esta ameaça, foram propostas, no campo das políticas sociais, ações atreladas, essencialmente, ao exercício do trabalho, ou seja, quem não se encontrava na condição de trabalhador não alcançaria os benefícios oferecidos pelo Estado.

Em função desta relação dicotômica com o sistema capitalista, em geral, as ações de assistência eram adotadas como medidas e ações de caráter descontínuo e assistemático destinadas a minimização das situações de pobreza geradas pelo modo de produção capitalista e não um real enfrentamento das desigualdades produzidas pelo capitalismo. Neste sentido, Boschetti afirma:

[...] que esta política enfrentou muitas resistências para ser legalmente reconhecida como direito e continua sofrendo enormes resistências na sua implementação como tal, porque ela é uma política em constante conflito com as formas capitalistas de organização social do trabalho. (2001:47).

Este óbice estrutural gera impasses para a legitimação e estabelecimento da assistência social como política pública.

Um outro óbice importante para a consolidação da Assistência Social como política pública no Brasil é o seu uso clientelista. Historicamente, a Assistência Social vem sendo utilizada como instrumento de cooptação, seja para obter vantagens no momento oportuno aos governantes, seja para utilizar dos recursos destinados a essa política como se patrimônio privado fosse. Esta peculiaridade representou e ainda representa um entrave a sua consolidação como política geradora de equidade e justiça social (BOSCHETTI,2003).

Outro ponto gerador de obstáculos à consolidação da Assistência Social vem da maneira como os recursos são destinados a esta política. Ora os recursos encontram-se num determinado patamar, ora encontram-se em outro, isto porque existe uma dependência desta política quanto aos interesses de cada governante. Isso acaba tornando esta política limitada.

Boschetti (2001) ilustra esse cenário comparando os gastos com a Assistência Social no Governo Collor, no ano de 1991, com o governo anterior. A redução apresentada foi de 46%.

Por fim, um último óbice que se pode mencionar é relativo à questão do entendimento que se tem de que assistência social e filantropia não possuem diferenciações em suas essências. Boschetti afirma que:

[...] esta confusão não é resultado de mero desconhecimento das diferenças entre assistência social como política pública e benemerência, mas trata-se, na verdade, de uma atitude orientada por uma intencionalidade de manutenção da assistência sob a óptica do dever moral e submetida a interesses clientelistas e paternalistas. (2003:43).

Esta intencionalidade está coberta por interesses em deixar a Assistência Social à margem das políticas sociais e, assim, permanecendo como um mecanismo de manipulação de recursos e de pessoas.

Como se vê para efetivação da Assistência Social como política pública, muitos óbices tiveram que ser enfrentados. Por isso, a consolidação da Assistência Social como política integrante da seguridade social não foi algo que ocorreu rapidamente. Nascimento (2000) destaca que, em certo momento, começou a ficar claro que as políticas sociais utilizadas para combater as desigualdades não demonstravam eficácia diante dos problemas sociais causados por uma série de fatores como a pobreza de grande parte da população e o desemprego. Percebeu-se, diante do índice de crescimento de problemas sociais como a miséria, desemprego e pobreza, que as políticas sociais estavam sendo formuladas e geridas sem enfrentamento às reais causas, sendo marcadas fortemente pela “ fragmentação, heterogeneidade, paralelismo e descontinuidade de ações” (NASCIMENTO, 2000:19).

A partir do momento que começou a ser percebida a dimensão alcançada pelas políticas sociais em resposta às demandas sociais, também emergiram mobilizações de segmentos da sociedade civil no sentido de impulsionar o reconhecimento da assistência social como uma política pública inserida num complexo de proteção social. Nascimento afirma que:

Houve, assim, por meio das pressões causadas pela sociedade, um reconhecimento por parte do governo da importância da política de assistência social e que, com isso, foi dado um passo importante na direção da busca da superação do caráter puramente assistencialista dessa política, sendo inaugurada, no decorrer desse processo, uma nova visão da assistência social, na perspectiva do direito social e cidadania. (2000:19).

Diante deste movimento evidencia-se a mudança de posição da sociedade civil, que passou a ter um papel de extrema importância na busca por seus interesses, deixando de lado a passividade gerada por diferentes fatores em determinados momentos na história do Brasil, e fazendo, deste modo, que suas demandas fossem levadas em consideração. A transformação de atitude por qual a sociedade passou, sem dúvida, possibilitou à Assistência Social sair do campo do dever moral e transformar-se em um direito.

Capítulo 2 - Descentralização político-administrativa: processo viabilizante de uma nova política de Assistência Social

O termo descentralização, no âmbito da Assistência Social, está localizado em dois artigos da Carta Magna: no art.194, parágrafo único, VII e no art.204 , I. No primeiro, o termo aparece como um dos objetivos a ser alcançado por meio da organização da Seguridade Social pelo poder público. Já no segundo, apresenta-se como uma diretriz estabelecida para Assistência Social, posteriormente regulamentada pela LOAS no que diz respeito à organização da política de Assistência Social.

O tema descentralização não conta apenas com único conceito que a defina. Stein (1997) cita estudos que apresentam diversos contextos, como os que enfatizam a discussão conceitual, os que relacionam o tema às políticas públicas, à democracia e ao poder local. A autora também afirma que há “mais controvérsias do que consenso sobre o tema”(1997:58). Segundo ela, a discussão sobre a descentralização a relaciona a outros vários temas “que abrangem desde a democracia, a autonomia, a participação no plano político, até a desconcentração, a prefeiturização, a municipalização no plano administrativo” (STEIN,1997: 58).

No que se refere à descentralização relacionada à desconcentração, Stein (1997) cita os estudos de Roversi-Monaco e Uga, dentre outros. Para o primeiro, a descentralização “implica a existência de uma pluralidade de níveis de decisão exercida de forma autônoma pelos órgãos independentes do centro” (1993 apud STEIN, 1997:61). Para o segundo, a descentralização ocorre

enquanto um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder – os dos objetos de decisão –, isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros, físicos (1991 apud STEIN, 1997:61)

Com relação à desconcentração, Tobar a apresenta como “a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório” (1991 apud STEIN, 1997:62). Por sua vez, Uga também vê a desconcentração “como um processo de dispersão físico-territorial de instituições governamentais inicialmente localizadas de forma concentrada” (1991 apud STEIN, 1997:62).

No que tange à relação da descentralização com a autonomia, é importante frisar que a segunda é essencial no desenvolvimento da primeira. Porém, seus conceitos não devem ser confundidos. Segundo Mello, a descentralização é um conceito notavelmente político, visto que se constitui como “governo próprio para as entidades descentralizadas” e está diretamente relacionada à autonomia municipal por ser essa a “forma mais universal de descentralização” (apud STEIN, 1997:63). Para o autor, não havendo um governo local não há descentralização e, sendo assim, não há também autonomia política (STEIN, 1997).

De acordo com Roversi-Monaco, a autonomia local

caracteriza-se por não aparecer como uma derivação da organização administrativa do Estado, e sim por transcender o quadro conceitual da descentralização administrativa, ligando-se à temática da liberdade e aos diversos conceitos de democratização e pluralismo. (1993 apud STEIN, 1997:63).

“Constitui-se, assim, numa variável importante no processo de descentralização que deve ser levada em conta, isto é, avaliada e definida em cada instância particular do debate político.” (STEIN,1997: 63).

Quanto à relação entre a descentralização e a democracia, pode-se dizer que a democracia foi a condição fundamental para a implantação da descentralização na América Latina, pois foi a partir do conceito da democracia que a descentralização se firmou como consenso e se justificou como necessária. Stein afirma que a descentralização, “caracteriza-se como uma estratégia que permite aliviar as cargas do nível central dando estabilidade ao processo democrático.”(1997:64). A autora defende a descentralização como “um pré-requisito funcional do processo democrático por permitir a dissolução da sobrecarga administrativa mantendo a fluidez do discurso e dos conflitos.”(1997:64).

A descentralização também é entendida pela política neoliberal como artifício de redução do gasto público, que se estabeleceu com a crise fiscal do Estado, e “identifica-se com a seletividade do atendimento de demandas e necessidades e contrapõe-se às expectativas de universalização dos direitos sociais”. Esse processo se refere à relação entre a privatização e a descentralização, que surge a partir da “necessidade política de neutralizar as demandas sociais, desconcentrando os conflitos e envolvendo a população na busca de solução para seus próprios problemas”. Segundo Stein “o mercado aparece como o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos.” (1997: 67).

Há, ainda, a concepção da descentralização por meio de duas vertentes: enquanto estadualização, que se apóia na necessidade de esferas estaduais fortes e atuantes para prover os mecanismos descentralizadores; e municipalização, que se baseia na “articulação das forças do município como um todo para a prestação dos serviços, cujos co-responsáveis seriam a prefeitura municipal e organizações da sociedade civil” (STEIN, 1997:71).

Analisando as citações feitas acima, pode-se concluir que a descentralização não acontece de mesmo modo em todos os locais. Por isso, há a necessidade de distinguir as peculiaridades do âmbito social e do momento histórico nos quais ela se insere.

O reconhecimento da Assistência Social como um direito pela Carta Magna e a criação da Lei Federal nº 8.742, 7/12/1993 assinala a ruptura do modelo de sistema burocrático, das autoridades políticas das três esferas, das ONG's e dos usuários, que há muito tempo já haviam perdido credibilidade devido ao seu mau funcionamento e às denúncias de corrupção, e anuncia o início da construção do novo modelo: descentralizado e participativo.

A Constituição Federal de 1988, no inciso VII do artº. 194, dá competência ao Poder Público para organizar a Seguridade Social com base no “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”

Posteriormente, no artº. 204 e no inciso I, prevê que as ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, além de outras fontes, e organizadas com base na 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 as entidades e organizações beneficentes de Assistência Social.

Em ambos os artigos percebe-se que o termo descentralização está ligado “ a um movimento de reação a uma tendência centralizadora, em favor do fortalecimento da esfera local, constituindo-se, portanto, num processo reativo.” Mas, apesar de suscitar o exercício da cidadania ativa pela sociedade – esta atraída pela idealização do controle democrático e descentralizador – que desejava somar à Constituição Federal a descentralização político-administrativa e a participação popular, essas diretrizes foram alcançadas não somente devido ao interesse da população, mas, também, por causa da crise fiscal na gestão estatal. Como

explica Aldaíza Sposati (apud AGUIAR, on-line) na publicação A Assistência Social Brasileira: descentralização e municipalização:

Na década de 80, a descentralização do Estado aparece como exigência praticamente compulsória. Esta exigência advém, de um lado, como forma de superar a chamada crise fiscal que se instalou no interior da gestão do Estado e, de outro, do avanço democrático da sociedade brasileira que pôs em questão a forma de governo autoritário e centralizador....No Brasil, nos últimos 20 anos, a centralização do governo federal praticamente anulou a idéia de federação, fazendo com que estados e municípios perdessem sua autonomia....Os órgãos administrativos centrais não podem, por si mesmos, assegurar o cumprimento das tarefas administrativas em cada ponto do território. É necessário que existam estruturas locais condizentes com a ação a ser empreendida...Ao contrário dos modelos abstratos e homogêneos de respostas, a descentralização abre a necessidade de heterogeneidade, o que exige a construção de novas formas de obter a unidade. A diferenciação social no Brasil exige a construção de padrões alternativos e não de um padrão ideal homogêneo...A descentralização constitui igualmente uma excelente fórmula de organização da ação no Estado. O desenvolvimento das funções do Estado é de tal monta, que os organismos centrais de decisão se encontram paralisados ou limitados em sua ação....As estruturas locais, por sua vez, reclamam autonomia, já que são pressionadas para ter resolutividade e construir respostas compatíveis às diversidades e demandas da sua área de abrangência territorial. A este movimento de autonomia corresponde a descentralização....Enquanto relação governo-povo, a descentralização se conforma ainda pelo grau de presença da sociedade civil e, principalmente, pelas representações locais e regionais. Quando estas são representativas da população local e reconhecidas por sua capacidade de decisão, pode-se dizer que há efetiva descentralização do poder do Estado"[...]

Portanto, do interesse popular pelo exercício democrático sobre os atos governamentais somado ao interesse do Estado em superar a crise fiscal nasceram as diretrizes que levaram à reorganização institucional da Assistência Social nacional justificadas na Lei Federal nº 8.742, 7/12/1993, Lei Orgânica da Assistência Social.

Como se percebe, a descentralização começou de fato nos anos 1990. Esta objetivava conceder mais autonomia aos estados e municípios, o que não era praticado durante o regime militar, visto que a centralização de poder se dava pela União. A partir da transição política, previa-se que a democratização e a descentralização se completassem e caminhassem juntas. À descentralização ficaria a responsabilidade de aproximar a população da gestão pública por meio da participação daquela no processo da política de Assistência Social.

Assim, o novo texto da Constituição representou para os municípios, bem como para a Assistência Social, a conquista de uma legitimidade legal irrefutável. Já no início do texto, o artº. 1º estabelece como um de seus princípios fundamentais a união indissolúvel dos entes federativos, aos quais, inclui pela primeira vez os municípios. No artº. 195, a Constituição determina que os municípios, além de outros, financiarão a Seguridade Social com recursos provenientes de seus orçamentos.

É o município reordenando seus programas de atendimento à população excluída, avaliando e acompanhando os serviços prestados na área da Assistência Social, configurando-a como um direito do cidadão e um dever do Estado, reforçado pelo órgão federal que se responsabiliza pelas atividades que envolvem a máquina previdenciária, a definição de programas de caráter nacional e o apoio técnico e financeiro a programas estaduais, municipais e regionais (LIMA, 2003:)

No entanto, o processo de municipalização ocorreu em moldes semelhantes aos seguidos pelos estados. Em outras palavras, os municípios também não traçaram, de forma homogênea, projetos para descentralização da Assistência Social, com mecanismos que assegurassem o reconhecimento de suas diversidades, orientados pelas noções do gradualismo e da flexibilidade, e que tivesse transparência no processo decisório. Essa heterogeneidade econômica e político-administrativa dos municípios e estados contribuía para o descumprimento das atribuições de gestão previstas no processo de descentralização, gerando assim, riscos de fragmentação institucional e da instauração do autoritarismo municipal.

Na verdade, os municípios passaram por um processo em que os prefeitos desconheciam do que seria descentralização e municipalização, ou não tinham clareza do papel a cumprir como gestores municipais da Assistência Social. A implementação da descentralização não levou em conta essa dimensão, tanto do nível federal para o estadual, quanto do estadual para o municipal (LIMA, 2003:)

2.1 – Gestão descentralizada e participativa da política de Assistência Social

É importante enfatizar que o modelo de gestão descentralizada e participativa da política de Assistência Social determina novos papéis para a União, os Estados e Municípios – é nesse momento também, com as modificações da Constituição Federal de 1988, que os municípios passaram a ser entes federados autônomos – “organizando um sistema público articulado com vistas à definição e execução da política nacional de Assistência Social. Ao fazer isto, ela (a Lei nº 8.472) vincula o funcionamento desse sistema público à existência de uma rede de entidades e organizações de assistência social (privada), que ela conceitua no seu artigo terceiro, à participação da sociedade civil e à necessidade de integração com as demais políticas sociais (parágrafo único do artigo segundo). Tudo visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (AGUIAR, on-line).

No que se refere aos papéis dos níveis de governo, a legislação assim definiu:

- a União exerce a coordenação da política nacional, concede e mantém o benefício de prestação continuada (garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 anos ou mais que comprove não possuir meios de

prover a própria manutenção), dá apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, e atende, em conjunto com Estados, Distrito Federal e Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

- os Estados exercem a coordenação e execução de programas no seu nível, destina recursos financeiros aos municípios a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, apóia técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza, atende em conjunto com os municípios às ações assistenciais de caráter de emergência, estimula e apóia técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social, presta os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços;
- o Distrito Federal e os Municípios exercem a coordenação e execução de programas no seu nível, destinam recursos financeiros para custeio do pagamento de auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, efetuam o pagamento dos auxílios natalidade e funeral, executam os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil, e prestam os serviços assistenciais.

Para que a descentralização vigore, de forma a evitar o paralelismo institucional, cada esfera de governo deve ter um comando único, pois a ele compete a integração e articulação das iniciativas públicas e privadas no âmbito da Assistência Social. Dessa forma, são prevenidos os gastos descontrolados de recursos e a omissão em alguns setores, e são controladas as ações e os serviços. O novo sistema também conta com um instrumento racionalizador da aplicação dos recursos: o Fundo de Assistência Social. Responsável por gerenciar os recursos transferidos, os próprios recursos e os que são diretamente captados. A gestão financeira transparente só é concretamente viabilizada pelos fundos da Assistência Social, pois contribuem para sua visibilidade e fortalecimento, visto que seu propósito é executar a gestão de recursos que atenda as reais necessidades locais, que são definidas pelos conselhos municipais.

A garantia da descentralização político-administrativa é dada pela definição das responsabilidades de cada esfera do governo. Em outras palavras, a descentralização ocorre pela transferência das ações, dos funcionários e do patrimônio das instituições federais para os Estados e Municípios. Estes, então, são responsáveis pela execução da política de Assistência

Social no planejamento de serviços, programas e projetos, mas obedecendo os limites da política nacional. Às instituições filantrópicas caberiam um papel secundário e complementar na execução das ações socioassistenciais.

Ainda que a descentralização apresente-se como uma diretriz fundamental para que se cumpra o novo modelo previsto para a gestão da Política de Assistência Social determinado pela Constituição e pela Lei Orgânica de Assistência Social, até o ano de 1996, no que tange à sua regulamentação, quase nada foi expedido.

Mais do que isso, embora a LOAS propusesse que os municípios fossem os gestores dos convênios e executores das ações com recursos federais, na prática, a estratégia de repasse dos recursos federais foi a sua transferência para os governos estaduais (que não tinham mais a competência de execução) que os repassariam para as prefeituras municipais e instituições sociais conveniadas” (LIMA, 2003:)

Essa estratégia vigorou até 1997, sendo chamada de estadualização. Esse ano também é o marco da aprovação da Norma Operacional Básica nº 1 (NOB) e do princípio da municipalização da Assistência Social. Segundo Boschetti, tal postura adotada desde o começo do processo já apontava para o que caracterizaria a atuação do governo federal: “uma gestão conduzida por medidas provisórias, com definições autoritárias e tecnocráticas e resistência aos movimentos participativos e de controle social.”(2003:48).

Um processo de desconstrução legal e institucional foi aberto, diante da primazia dada às reformas constitucionais, que trilhou o caminho para a reestruturação da ordem econômica e, principalmente, para a recriação do Estado e da sociedade. No entanto, essa recriação ocorreu de maneira ambígua. Como, por exemplo, no contexto da reforma do Estado dos anos 1990, a política social brasileira se apresenta inteiramente sintonizada e submissa à orientação macroeconômica, distanciando-se, todavia, da dimensão universalista adquirida com a Constituição de 1988. Por meio desse novo cariz às políticas sociais, o governo Fernando Henrique Cardoso eliminou as possibilidades de consolidação de um modelo de política social pública na sociedade brasileira (PORTO, 2001:27).

A descentralização proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso teve por objetivo aumentar a eficiência e a eficácia do gasto social e ampliar as possibilidades de interação dos recursos públicos e dos não governamentais para o financiamento das atividades sociais.

A descentralização, que não constituiu monopólio dos processos democratizantes, pode, conforme a perspectiva em que é adotada, abrir espaço a diferentes formas de arbitrariedade ou de comportamentos políticos autoritários. Da mesma maneira,

pode significar apenas descentralização de responsabilidades e encargos, sem os correspondentes recursos, o que se constitui em uma forma arbitrária de reduzir o gasto, mesmo quando apresentada sob o eufemismo do desmonte (OLIVEIRA, 2003:76).

Percebe-se, então, o conflito entre as propostas de caráter universalizante, como a defesa do acesso do cidadão a direitos à educação, habitação, previdência e assistência social, previstas pela Constituição Federal de 1988, e os princípios de caráter neoliberal, que defendem a seletividade e a focalização da intervenção sobre os segmentos mais necessitados da população e para a privatização e ruptura do caráter gratuito desses programas às camadas menos favorecidas dessa população (OLIVEIRA, 2003).

Esse conteúdo privatizante põe, categoricamente, em risco a eficiência das políticas públicas. Percebe-se que as antigas práticas assistencialistas e fisiológicas não desapareceram da política brasileira. Como exemplo, o próprio governo Fernando Henrique Cardoso, mais preocupado com marketing político, deixou de lado a lei de Assistência Social e criou o Programa Comunidade Solidária, um programa assistencial feito de encomenda para ser gerenciado pela primeira dama (ARAÚJO, 1998).

A realidade brasileira demonstra que a descentralização vem sendo usada como subterfúgio para a transferência de encargos, o que disfarça o recuo do governo na garantia de direitos e financiamento de programas e serviços sociais.

A descentralização que se destampa é a conseqüência de um conflito entre as frentes progressivas e conservadoras, respectivamente, de um lado há o anseio pela democratização do Estado, de outro há o interesse no seu enfraquecimento. Dessa forma, a descentralização que se aflora toma parte da agenda pública como um mecanismo de tradicionalidade administrativa e econômica.

A proposta dos setores progressistas, ao contrário, entende que ela deve possibilitar o surgimento e ampliação de novos espaços e canais institucionais de participação com caráter deliberativo, constituindo-se num espaço de democratização e participação popular. Isto demonstra a distorção que vem ocorrendo quanto ao significado da descentralização na perspectiva neoliberal.

2.2 – Participação e Controle Social

A participação da sociedade é um dos princípios básicos para uma descentralização político-administrativa eficiente. Para que haja o controle social de fato, é necessário estabelecer mecanismos político-institucionais de articulação e canais de comunicação fixos, pelos quais a sociedade possa manifestar suas vontades e fazer suas críticas. Somente a partir da participação efetiva e organizada da população é que estará garantido o controle social.

Não obstante, o controle democrático pela sociedade não se deu livre de entraves, como afirma Hirst

[...] as formas de democracia representativa proporcionam níveis muito baixos de prestação de contas pelo governo e de influência popular nos processos de decisão [...]tem uma margem muito restrita para uma mudança social e política mais ampla. (1992:8).

Por esse motivo, a parcela da população que toma parte sistemática e ativa na política é muito pequena e, essa mesma minoria é a que integra partidos políticos ou demais organizações militantes. Isso colabora para que os projetos de leis, a definição de normas e a atuação do governo beneficiem grupos específicos ou prejudiquem seus desafetos. Hirst afirma que “quando a indiferença ou a alienação leva o cidadão a negligenciar até as tarefas limitadas da política democrática de massa, a eleição se torna uma legitimação ainda mais formal daqueles que chegam ao poder” (1992:8).

Além disso, a cidadania não é um conceito arraigado na sociedade, fato que amplia as dificuldades de melhoramento e concretização dos preceitos formais da democracia representativa e o crescimento dos espaços político-institucionais que consolidaria a participação ativa de novos sujeitos políticos. Segundo Held,

[...] existem poucas pessoas capazes e interessadas na política; e apenas uma liderança competente, juntamente com uma administração burocrática e o sistema parlamentar, podem administrar a complexidade, os problemas e as decisões da política moderna. (1987:147).

O autor acredita que algumas pessoas não podem fazer parte dinamicamente da vida política e civil por não deterem um complexo de recursos e oportunidades, âmbito no qual as desigualdades de classe, sexo e raça restringem a extensão da liberdade e igualdade dos indivíduos.

A democracia participativa propicia o desenvolvimento humano, potencializa o entendimento da eficácia política, diminui o sentido do afastamento dos centros de poder,

preserva a preocupação com problemas coletivos e colabora para a formação de cidadãos atuantes, bem informados e interessados nos assuntos governamentais (HELD, 1987).

As principais práticas de mudança na democracia surgem com os movimentos sociais que contestam os processos de exclusão social por meio de ações que criam novas normas e formas de controle do governo pelos cidadãos (AVRITZER, 2002).

A participação popular é definida pelo controle democrático da população organizada sobre os três níveis de governo. É importante destacar que a concepção de controle democrático que deve situar esta participação gira em torno da concepção voltada para o controle da sociedade sobre as ações do Estado. Correia (2002) menciona que o termo controle social possui diferenças em suas concepções dependendo da concepção de Estado apresentada. Ela destaca duas concepções que são básicas em seu entendimento.

[...] controle social como controle do Estado sobre a sociedade[...] o Estado controla a sociedade em favor dos interesses da classe dominante por meio da implementação de políticas sociais para amenizar os conflitos de classe. Por trás desta perspectiva está a concepção de “Estado restrito”, ou seja, deste enquanto administrador dos negócios da classe dominante [...] controle social como controle da sociedade sobre as ações do Estado. Nesta, a sociedade tem possibilidades de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas. Por trás desta perspectiva está a concepção de “Estado ampliado”, em que este é considerado perpassado por interesses de classes, ou seja, como um espaço contraditório que, apesar de representar hegemonicamente os interesses da classe dominante, incorpora demandas das classes subalternas (2002:120)

Correia ainda afirma que:

[...] no campo contraditório das políticas sociais que nasce um novo conceito para o controle social: atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas. Neste sentido, o controle social envolve a capacidade que a sociedade civil tem de intervir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população. (2002:121).

Essa nova relação da sociedade com o Estado é viabilizada, no caso da Política de Assistência Social, a partir do funcionamento de Conselhos de Assistência Social que constituem um potencial espaço público no qual é possível a expressão dos interesses mais diversos. Em outras palavras, “os valores circulam, os argumentos se articulam e as opiniões se formam no seu interior. Desta forma, a construção de espaços públicos se coloca como possibilidade que se descortina”(STEIN, 1997:8).

Contudo, vale ressaltar que nenhuma distribuição de poderes está livre de resistências políticas. É importante esclarecer também que essa “distribuição de poderes” gerada pela descentralização não se trata de “transferência de funções” próprias do Estado para a comunidade. Não é papel da sociedade civil, por exemplo, assumir a gestão de serviços públicos, como Centros de Saúde. Visto que inexistente uma paridade entre o Estado e a sociedade. O Estado detém poderes de decisão e estratégia muito maiores que a sociedade. Para haver uma legítima representação da sociedade, esta deve estar solidamente organizada, o que não era realidade nas décadas de 1980 e 1990.

Função da comunidade não é perder-se e afogar-se nos meandros da burocracia estatal, para, já fazendo parte dela, submergir no mesmo fracasso histórico ou completar a cumplicidade da mesma inutilidade pública. Seu papel, é, em nome da emancipação cidadã, promover, cultivar, manter o controle democrático sobre o Estado, para que sejam possíveis serviços públicos de qualidade e equalizados (DEMO, 1989: 335-338)

Os obstáculos à participação da sociedade civil derivam de questões históricas e culturais que obstruem sua execução diante do novo quadro político e social da década de 1980.

O sistema de desenvolvimento da democracia no Brasil se deu “pelo clientelismo, pela falta de capacidade de pressão da população e pela distribuição desigual dos bens públicos em nível local” (AVRITZER, 2002:592). Momento que ficou caracterizado pelo temor que é citado como o responsável pela baixa participação e organização da sociedade civil até o fim dos anos 1970, período marcado pela ditadura militar.

Além disso, a democratização brasileira permaneceu com resquícios do modelo político anterior: houve, não apenas uma continuidade em termos de atores, mas também uma continuidade em termos de políticas, dentre elas o clientelismo, que não foi apenas mantido, mas também reforçado (AVRITZER, 2002:572).

Desenha-se assim, um quadro político demarcado pelo conflito entre a continuidade e a renovação no que tange a prática dos atores sociais. Como supõe Avritzer (2002), passam a existir duas culturas políticas no país: uma cultura democrática vinculada aos movimentos sociais e civis democratizadores, que se entrelaça com uma outra cultura, não-democrática, predominante em nosso processo de modernização, que persiste com práticas tradicionais. A democracia no Brasil abrangeu, ao mesmo tempo, grandes doses de continuidade política misturadas com algumas doses de inovação democrática. Em outras palavras, apesar do

surgimento dos primeiros indícios de organização social, as elites hegemônicas detentoras do poder continuaram a manter o controle sobre o sistema político.

Os mecanismos para a funcionalidade da participação popular, no que se refere à política de Assistência Social, não foram estabelecidos na Constituição. No entanto, foi assegurada pela criação de dois mecanismos intermediários: o Conselho Nacional de Assistência Social, órgão superior de deliberação colegiada, de caráter permanente, responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, nos dias atuais), e a Conferência Nacional de Assistência Social, de caráter deliberativo, que tem o objetivo de avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

A partir dos mecanismos acima citados os cidadãos são chamados a participarem em caráter deliberativo, atribuindo poder de decisão aos Conselhos Deliberativos e Paritários de níveis Nacional, Estadual e Municipal de Assistência Social. Estes seguem os princípios garantidos e as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social e, então, estabelecem suas respectivas políticas de Assistência Social que atendam as reais necessidades dos beneficiários.

Pode-se afirmar que o processo de construção da democracia no Brasil perpassa por uma cultura política de não-participação e de despolitização, onde a democracia, essencialmente como forma de governo, é legitimada e a idéia de um espaço público, ou seja, “um espaço ocupado pela sociedade civil e regulado pelo Estado” (NOGUEIRA, 1999:84), torna-se sinônimo de estatal. De acordo com o autor, o inegável avanço no sentido da democracia política registrado ao longo dos anos 1980 e 1990 encontrou seu limite na precária politização da sociedade, na dificuldade que tiveram seus setores mais mobilizados de passar da reivindicação econômico-corporativa para o plano da política estatal, armando uma ponte entre sociedade civil e o Estado.

Capítulo 3 - O Conselho de Assistência Social do DF como resultado do sistema descentralizado e participativo

3.1 – Conselhos de Assistência Social (CAS)

Os Conselhos de Assistência Social (CAS) constituem-se sob a paridade entre seus membros: com o mesmo número de representantes governamentais e representantes da sociedade civil. Os representantes da sociedade civil são escolhidos em foro próprio, sob a fiscalização do Ministério Público. Entre esses representantes há as seguintes subdivisões: representantes dos usuários ou organizações de usuários, representantes de entidades de Assistência Social e representantes dos trabalhadores do setor.

O tempo do mandato dos conselheiros deverá ser definido na Lei de criação do CAS, sendo sugerido, no mínimo, dois anos de mandato com direito à recondução uma única vez, por igual período, e com possibilidade de ser substituído na sua representação.

A Política de Assistência Social é organizada sob sistema descentralizado e participativo, por meio dos Conselhos Estaduais, Municipais e Federal e das Secretarias, instalados em todas as esferas, funcionando sob o Comando Único da Assistência Social. Aliando a descentralização das políticas públicas, que traz a constituição dos conselhos gestores, o controle social pode representar um mecanismo de participação de diversos grupos presentes na sociedade.

Obedecendo a diretriz do sistema descentralizado e participativo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), os Conselhos passaram a integrar o processo decisório da política com as seguintes atribuições:

- Aprovar a Política de Assistência Social (PAS), bem como seu orçamento anual e plurianual;
- regular a prestação de serviços sociais de natureza pública e privada;
- aprovar critérios de transferência de recursos de Estados, Municípios e Distrito Federal;

- estabelecer diretrizes e aprovar programas anuais e plurianuais do Fundo de Assistência Social, acompanhando o que chega de recursos e avaliando o desempenho dos programas sociais;
- convocar, a cada dois anos, a Conferência de Assistência Social, a qual deve avaliar a situação da PAS, propondo diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
- fixar normas e conceder atestado de registro e certificado às entidades de fins filantrópicos, como condição de acesso a subvenções e isenções.

O SUAS figurou como personagem principal na agenda da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) na IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em Brasília (DF), no ano de 2003. O Sistema foi a principal deliberação da Conferência, inscrevendo-se no esforço pela viabilização de um projeto de desenvolvimento nacional, que defende a universalização dos direitos à Seguridade Social e da proteção social pública com a composição da política pública de Assistência Social em nível nacional.

Esse novo modelo de gestão supõe um pacto federativo, com a definição de competências e responsabilidades dos entes das três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Está sendo implementado por meio de uma nova lógica de organização das ações, com a definição de níveis de complexidade do sistema: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade, com a referência no território, considerando as especificidades das regiões e portes de municípios e com centralidade na família. É, finalmente, uma forma de operacionalização da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que viabiliza o sistema descentralizado e participativo e a sua regulação em todo o território nacional (MDS, www.mds.gov.br).

O SUAS tem como fundamentos o reconhecimento da autonomia dos entes federados; a outorga da relevância fundamental ao processo de descentralização; a indução ao redesenho do papel e da escala espacial de organização dos serviços do Estado brasileiro; e dá parâmetros para o pacto federativo. Seus eixos estruturantes se dispõem sobre:

- a precedência da gestão pública da política;
- o alcance de direitos pelos usuários;
- a matricidade sociofamiliar;
- a territorialização;
- a descentralização políticoadministrativa;
- o financiamento partilhado entre os entes federados;

- o fortalecimento da relação Estado-Sociedade Civil;
- a valorização do controle social e da participação popular/cidadão usuário;
- a qualificação de Recursos Humanos;
- a informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados

A participação nos CASs reafirma-se pela diretriz de descentralização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que legitima os conselhos e conferências como espaços privilegiados para a participação popular. Importante salientar que o SUAS não desabona demais espaços de participação da PAS e os agrega como alianças de força, dentro do processo de decisão da política. A implantação e implementação do CAS, junto ao Plano de Assistência Social e o Fundo de Assistência Social, nos três níveis de governo, constituem a gestão da PAS.

Segundo a Política Nacional de Assistência Social/2004 (PNAS) e a Norma Operacional Básica/2005 (NOB/SUAS), são competências dos CASs:

- deliberar sobre o financiamento e execução da PAS, em consonância com as diretrizes postas na Conferência; aprovar o Plano de Assistência Social;
- apreciar e aprovar a proposta orçamentária para a PAS e o plano de aplicação do fundo, com base nos critérios de partilha dos recursos;
- normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de Assistência Social, que são prestados pela rede socioassistencial.

Segundo o Decreto 6.308 de 14 de dezembro de 2007, a rede socioassistencial compreende as entidades e organizações que prestam atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área de assistência social, assim como a garantia de universalização do atendimento sem contrapartida dos usuários e a transparência de suas ações.

O SUAS propõe uma nova agenda para os CASs, que desafia a articulação do CNAS com os demais CASs, em níveis Estaduais e Municipais e a construção de uma agenda comum entre os CASs de níveis Estaduais, Municipais e Nacional. Requer a organização de pontos comuns e ações convergentes, não desconsiderando as particularidades regionais. Frente a esses desafios, se torna importante a realização de capacitação para os conselheiros e novas ações, em nível de legislação e funcionamento dos CASs.

3.2 – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS-DF)

No dia 29 de dezembro de 1995, por meio da Lei n. 997 deu-se a criação do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.

Foi a partir da I Conferência de Assistência Social do Distrito Federal, uma resposta ao reordenamento institucional no âmbito da Assistência Social, que se deu início a criação do CAS-DF. Esse processo contou com intensa atuação dos representantes do setor de assistência social, visando garantir a apreciação e a votação dos projetos que instituiriam o CAS-DF e o FAS-DF.

Formou-se uma Comissão sob a coordenação do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS – 8ª Região) e a coordenação acadêmica do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares da Universidade de Brasília (NEPPS/CEAM/UnB), cujos trabalhos resultaram na realização do anteprojeto de lei de instauração do CAS-DF.

O CAS-DF é órgão público local de caráter permanente e de competência normativa e deliberativa na formulação da política do setor, integrante do sistema descentralizado de Assistência Social, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho do Governo do Distrito Federal. Possui como finalidade:

- Garantir, no âmbito do Distrito Federal, o processo descentralizado e participativo da Assistência Social, previsto na Constituição Federal, na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, no Sistema Único de Assistência Social – SUAS e na Lei Orgânica do DF;
- Aprovar e efetivar as prioridades e diretrizes estabelecidas pela Conferência de Assistência social do DF;
- Funcionar em articulação com o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, Conselhos Distritais afetos à Política de Assistência Social e órgãos formuladores e executores de políticas setoriais de desenvolvimento socioeconômico, mantendo interfaces com esses diferentes organismos;
- Zelar pela transparência da Política de Assistência Social no DF; e

- Respalda a Política de Assistência Social em atividades permanentes de estudos, pesquisas e capacitação de recursos humanos de acordo com a NOB-SUAS, preservando sua qualidade e adequando-a a realidade do DF.

O Conselho é formado pelo pleno, primeira e segunda Câmaras e Câmaras reunidas. É dirigido por mesa diretora eleita anualmente, permitida uma única recondução, composta por presidente e vice-presidente e tem em sua estrutura organizacional uma secretaria executiva, serviço de inspeção e fiscalização e assessoria técnica. As vagas de Presidente e vice-Presidente são ocupadas alternadamente, a cada mandato, com exceção dos casos de recondução, entre representante da Sociedade Civil e Governo, sendo assegurada também a representação da sociedade civil na presidência e vice-presidência.

O Conselho pode instituir, por prazo determinado, comissões temáticas para análise, elaboração de propostas, pareceres e recomendações que subsidiem as decisões do Pleno. As reuniões ordinárias do Pleno acontecem, ordinariamente, a cada 30 dias no período de fevereiro a dezembro e, dentre outras competências, resolve todos os casos omissos na legislação do CAS/DF. O Pleno, integrado por todos os conselheiros empossados, é o órgão máximo de deliberação e tem como atribuição, especial e privativa a apreciação e deliberação sobre a Política de Assistência Social, bem como apreciar e deliberar sobre todas as matérias de competência do CAS/DF, exceto as relativas a inscrição de entidades e organizações de assistência social.

As primeira e segunda Câmaras reúnem-se, ordinariamente, no mínimo uma vez por mês e têm por objetivo único de análise e deliberação de processos de inscrição de entidades e organizações de assistência social instituídas pela Resolução nº 7, de 15 de maio de 2002 – CAS/DF. As Câmaras reunidas julgam recurso das decisões das Câmaras, reúnem-se por convocação do seu presidente e suas decisões são irrecorríveis.

Capítulo 4 - CAS/DF – Participação e articulação entre sociedade e Estado para o controle social da Política de Assistência Social.

4.1 – Atuação dos conselheiros, no CAS/DF no ano de 2010.

A Assistência Social passou por dois momentos importantes em seu processo histórico: seu reconhecimento como política pública “como resultado da luta para reverter o caráter de favor e a prática assistencialista que a caracterizava como instrumento de clientelismo e barganha política”(CORREIA,2002:125) e a garantia da possibilidade de sua democratização por meio da gestão descentralizada e participativa permitida por meio do art. 204 da Constituição.

Esta descentralização permitiu o surgimento de “instrumentos de resistência que incluem conselhos deliberativos de controle social, conferências e fóruns da população em favor da garantia de direitos sociais constitucionais” (SOARES, 2008:15).

Considerando estas conquistas por qual a Política de Assistência Social passou, torna-se necessário averiguar, levando em consideração a dimensão alcançada pelos espaços de controle social desta política que é a proposta deste trabalho – especificamente, os Conselhos de Assistência Social -, como tem se dado as atuações dos integrantes do CAS/DF.

Diante desta busca, Soares considera que

O processo de controle social da esfera conselheira estadual da política de assistência social envolve um amplo conjunto de características representativas dos conselheiros, estrutura, recursos e dinâmicas internas para ser realizado em prol dos seus usuários. (1998:133).

Para o desvendamento pretendido no que diz respeito à participação – referente ao controle e a participação social frente à Política de Assistência Social local - dos conselheiros que atuaram no CAS/DF, no ano de 2010, foi feita uma pesquisa no espaço do Conselho tendo como base a análise das atas e a legislação referente a suas ações. Importante destacar que a pesquisa focou-se, no que tange participação dos conselheiros, em reuniões do Pleno que é composto por todos os Conselheiros titulares e possui como atribuição precípua a apreciação e deliberação sobre a Política de Assistência Social.

A definição dos critérios para o alcance dos resultados deste estudo foram baseados no levantamento e análise da participação considerando a frequência e rotatividade dos representantes nos processos de decisão do Conselho, assim como o processo de correlação de forças existentes em suas decisões.

O caminho desta análise envolve o conceito que Palacios (apud OLIVEIRA, on-line) define para participação:

[...] participar é tomar parte activa em cada uma das distintas fases que afectam o funcionamento de grupos – desde sua constituição inicial, passando pela sua estruturação, a tomada de decisões, pôr em prática as mesmas e a avaliação dos resultados, assumindo parte do poder ou do exercício do mesmo. Nesta perspectiva, a cultura de participação implica a integração colectiva num grupo, com o objectivo de realizar determinados objectivos.

Deste modo, o primeiro ponto do qual partiremos para tentar compreender o processo de atuação dos conselheiros frente ao controle social, diz respeito à participação (frequência) dos integrantes que compõem o Conselho no respectivo ano analisado. Isto nos conduzirá à percepção do interesse e importância que os integrantes do Conselho dão a este espaço de controle social. Quanto a esta característica sobre a participação a Resolução N° 21 de 09 de junho de 2010 define que

A função de conselheiro é de interesse público relevante, requer compromisso e representatividade, sendo o seu exercício prioritário face a quaisquer outras atribuições funcionais que coincidam com as Sessões do Conselho e com diligências requeridas, conforme legislação vigente.

Fazendo um paralelo com estudo desenvolvido por Raichelis, no Conselho Nacional Assistência Social (CNAS), ela menciona, no que tange à participação dos representantes governamentais, que, para alguns representantes, a representação, no conselho, “é tida como mais uma tarefa, nem sempre prioritária, a ser cumprida dentro da rotina de trabalho” (2008:202). Esta informação pode demonstrar também um dos motivos para justificar, por exemplo, a pouca participação de integrantes que representam o governo no CAS/DF. Sob este aspecto, faz-se necessário partir deste ponto para o início deste estudo, visto que a “participação completa só acontece quando as decisões são tomadas pelas próprias pessoas que hão de pô-las em acção” (PALACIOS:11 apud OLIVEIRA, on-line)

Partindo-se deste pressuposto, uma das análises relativa a este ponto será feita tomando como referência o ano de 2010. Neste ano, fizeram parte da composição do Conselho as seguintes representações indicadas na Tabela 1 e Tabela 2.

Tabela 1 - Representantes governamentais do CAS/DF no ano de 2010.

Instituição	Titular	Suplente
Secretaria de Estado de Cultura	Geomá Climitino Leite	Robson Serafin
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda	Eliana Maria Passos Pedrosa	Marta de Oliveira Sales
Secretaria de Estado de Educação	Glenda Maria	Regina Aparecida
Secretaria de Estado de Fazenda	Edileide Oliveira Santos	Fábio Antonio da Silva
Secretaria de Governo	Paulo Alceu A. Pereira	Márcia Maria B. Rocha
Secretaria de Planejamento e Gestão	Maria Auxiliadora	Tatiane Saran
Secretaria de Saúde	Márcia Brea	Lucinéia Moreli Machado
Secretaria de Esporte	José Ribamar Nascimento	Deborah Igreja do Prado
Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania	João Alves Cardoso	Juliana Alves
Secretaria de Trabalho	Karla Ponce L. L. Couto	Gerson Vicente
Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo	Sueli Rodrigues de Souza	Solete Froizer
Secretaria de Agricultura	Aginaldo Alves Pereira	José Leal Miranda

Fonte: CAS/DF 2010

Elaboração: Adriana Lobo dos Prazeres

Tabela 2 - Representantes da Sociedade Civil do CAS/DF no ano de 2010.

Instituição	Titular
Pastoral da Criança	Gildete Soares Andrade
Casa de Ismael - Lar da Criança	Valdemar Martins
Associação de Cooperação Solidária	Jandir Barbosa
Associação Brasileira de Deficientes Visuais – ABDV	Justino Pereira Bastos
Fórum de Economia Solidária	Paulo Henrique
Associação de Mães, Pais, Amigos e Reabilitadores dos Excepcionais AMPARE	Gláucia Gomes de O.
Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB	Jose Carlos Aguilera
Associação dos Servidores da Assistência Social do GDF - ASAS/GDF	Leovane Gregório
Sindicato dos Empregados em Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social, de Orientação e Formação Profissional de Brasília – SENALBA	Maria Dulcilene
Ordem dos Advogados do Brasil – OABDF	Regia Santos Brasil
Sindicato dos Empregados das Instituições Beneficentes Religiosas e Filantrópicas - SINTIBREF/DF	Zilmar Pereira de Souza
Instituto Marista de Solidariedade – UBEE	Monalisa Lacerda Silva
Cáritas Brasileira	José Boaventura
Obras de Assistência e de Serviço Social da Arquidiocese de Brasília – OASSAB	Arésio Teixeira Peixoto
Assistência Social Casa Azul – ASCA	Daise Lourenço Moisés
Centro Comunitário São Lucas – CECOSAL	Fábio Teixeira Alves
Sindicato dos Servidores da Assistência Social e Cultural do GDF – SINDSASC	Thais Alves Moreira

Fonte: CAS/DF 2010

Elaboração: Adriana Lobo dos Prazeres

Já, no quadro abaixo, estão detalhadas a frequência dos representantes ao longo do ano de 2010 nas reuniões do Pleno. Partindo deste ponto, o intuito, aqui, é perceber o nível de presença dos representantes no Conselho.

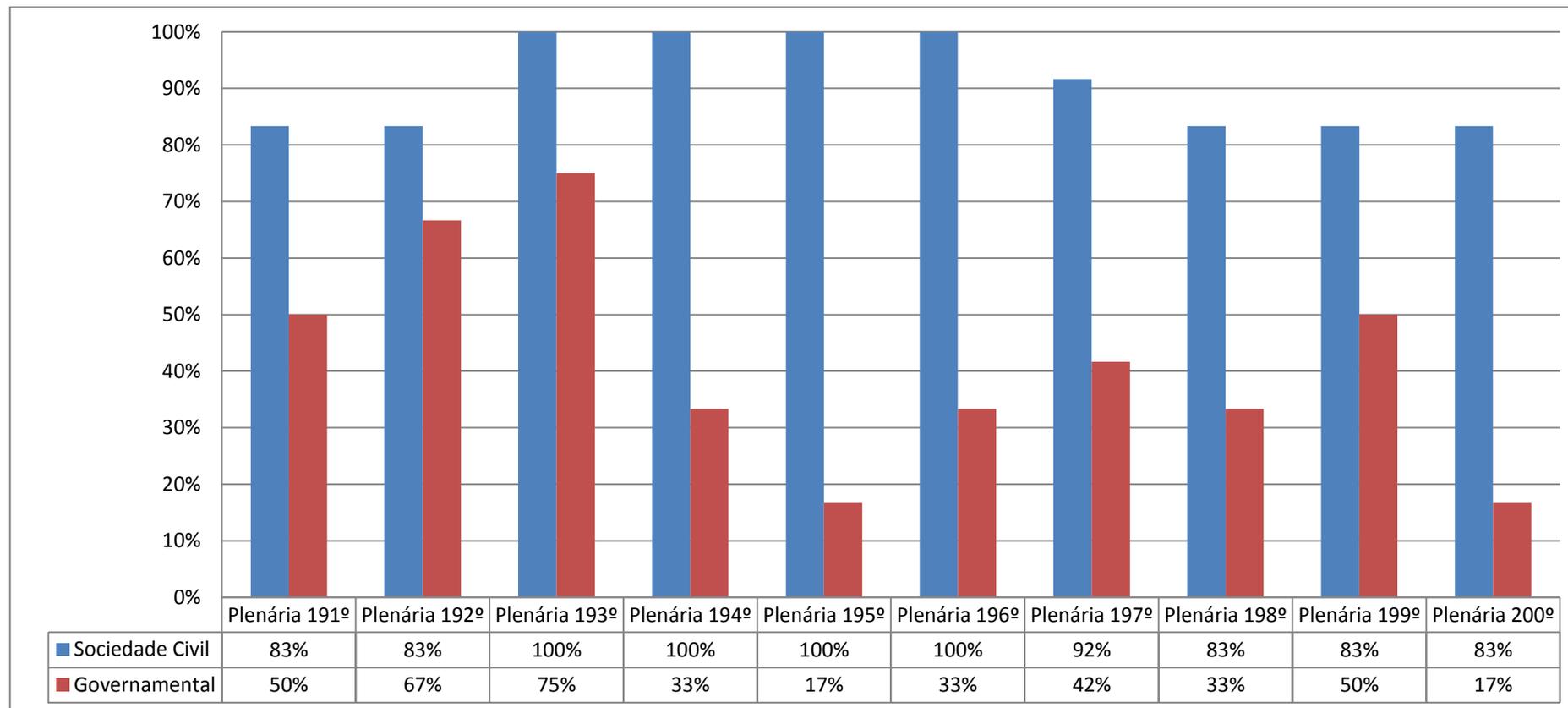
Tabela 3 - Frequência dos conselheiros nas reuniões do Pleno no ano de 2010.

	Número de participantes		Percentual/ Presença	
	Sociedade Civil	Governo	Sociedade Civil	Governo
Reunião - 10/02/2010	10	6	83%	50%
Reunião - 09/03/2010	10	8	83%	67%
Reunião - 13/04/2010	12	9	100%	75%
Reunião - 18/05/2010	12	4	100%	33%
Reunião - 08/06/2010	12	2	100%	17%
Reunião - 13/07/2010	12	4	100%	33%
Reunião - 17/08/2010	11	5	92%	42%
Reunião - 15/09/2010	10	4	83%	33%
Reunião - 22/10/2010	10	6	83%	50%
Reunião - 18/11/2010	10	2	83%	17%

Fonte: CAS/DF 2010

Elaboração: Adriana Lobo dos Prazeres

Gráfico 1 - Nível de frequência dos conselheiros nas reuniões do pleno em 2010.



Fonte: CAS/DF 2010

Elaboração: Adriana Lobo dos Prazeres.

O que se percebe diante deste quadro, é que a frequência dos representantes da sociedade civil mostra-se mais efetiva - tendo como parâmetro à questão da frequência - do que a dos representantes governamentais. Estes dados referentes à participação dos representantes governamentais podem ser reflexos de um quadro identificado, no CNAS, por Raichelis (2008), no que diz respeito aos representantes governamentais. Ela pontua uma primeira característica que se mantém, no CAS/DF, que é quanto à questão da escolha destes representantes. No Conselho, a escolha de tais representantes se dá também por meio de indicação dos órgãos governamentais.

Raichelis faz algumas considerações a respeito das indicações dessa instância, no CNAS, que podem ser ponderadas no âmbito do CAS/DF

No geral, os membros da “bancada” governamental são indicados por seus correspondentes ministérios a partir de critérios pouco explicitados, dada a extrema setorização existente e a ausência de diretrizes gerais que orientem a escolha dos representantes [...] Não foi possível identificar um caráter orgânico nessa representação, nem em termos dos critérios considerados para a indicação, nem em termos de diretrizes gerais norteadoras da intervenção no espaço do Conselho. (2008:203).

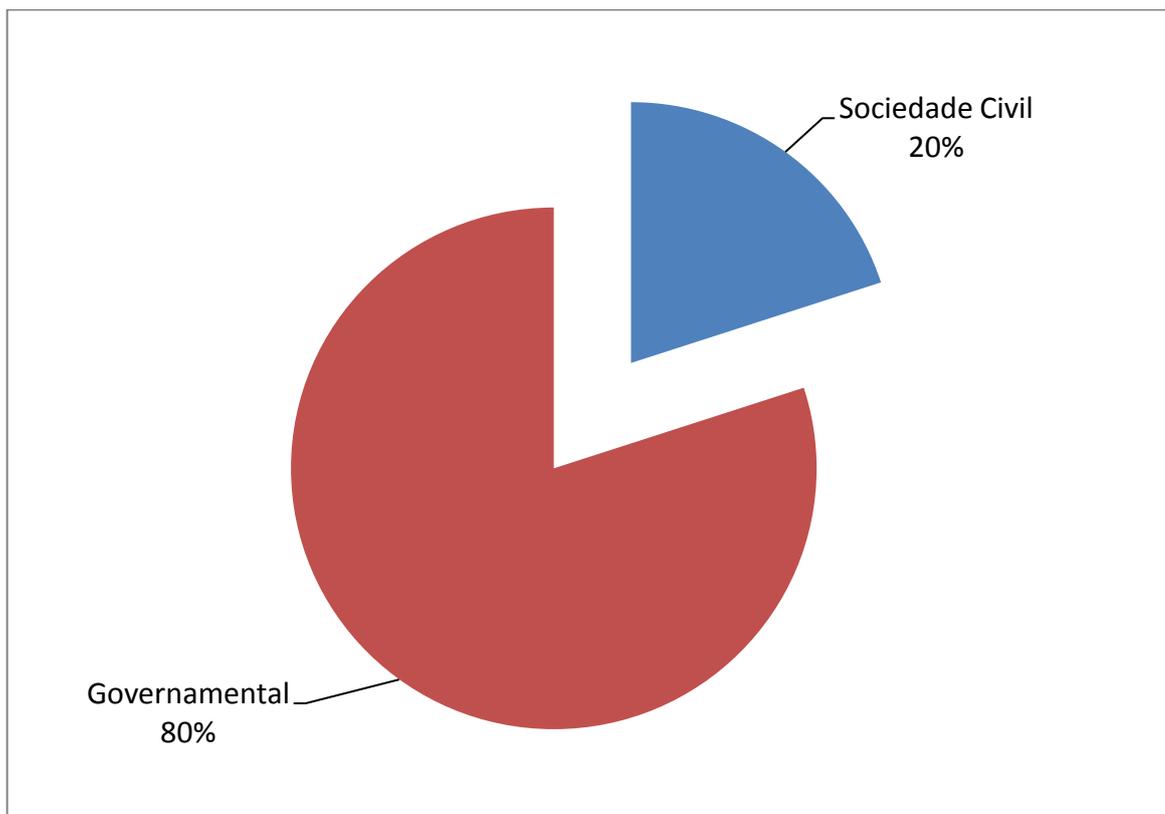
As características apresentadas pela autora podem nos direcionar quanto aos resultados referente à participação dos conselheiros.

Outra questão que pode ser destacada a respeito dos resultados da forma desta participação é quanto ao nível de rotatividade dos integrantes de representação governamental. Raichelis observa sobre este aspecto que

[...] há um rotatividade na representação governamental maior do que a observada na sociedade civil. Não é uma representação estável, uma vez que, não sendo prioritária, os funcionários podem ser requisitados para outras funções, independente do seu nível de engajamento nas atividades do Conselho. (2008:205).

No CAS/DF, esta característica pôde ser observada diante da significativa troca de representantes do governo no decorrer do período estudado. Entre as dez trocas de conselheiros no ano de 2010 oito foram de representantes governamentais. Isto representa 80% do total de trocas realizadas. O que pode ser verificado no gráfico 2.

Gráfico 2 - Nível de rotatividade no ano de 2010.



Fonte: CAS/DF 2010

Elaboração: Adriana Lobo dos Prazeres.

Este quadro pode apresentar um impacto negativo dentro do Conselho visto que a dinâmica de seus trabalhos podem ser afetadas diretamente ao considerar o preparo dos novos representantes.

Demonstrados os dados relativos à frequência e à rotatividade, torna-se importante também, a partir deste ponto, destacar os momentos de decisões dentro do Conselho que podem permitir a constatação do processo de correlação de forças entre os atores envolvidos neste espaço. A análise desta categoria foi baseada na concepção de Faleiros (1996:20) que conceitua correlação de força como “ um processo conflituoso de lutas de interesses fundados nas relações de exploração e dominação” (1996:20).

Faleiros menciona que “ é na correlação de forças que vão se abrir as possibilidades de ação, as oportunidades estratégicas de mudança” (1996: 26). Sobre essa abordagem Soares (1998: 133) destaca que, no processo de controle social, dentro da esfera conselheira há “[...]”

ainda processos restritivos e colaborativos a partir da correlação de forças que se estabelece, vindo pender para diferenciadas perspectivas de controle social: conservadora, consensualista e democrática”.

Nesta mesma perspectiva, Correia (2002:132) diz que “ precisa-se ter claro que os interesses no interior do conselho não são homogêneos” e que “ estão presentes interesses da rede privada, cooperativos, pessoais, clientelistas, das entidades sociais, das diferentes ONGs, dos usuários da assistência”.

Deste modo, o CAS/DF como instância democrática, órgão deliberativo, normativo e orientador da Política de Assistencial Social do Distrito Federal pode “atender a múltiplos interesses, a movimentos de conquistas e resistências de representantes, grupos sociais e segmentos populacionais” (LIMA, 2000: 72 apud SOARES, 1998: 135).

Correia destaca que

Os mecanismos institucionalizados de participação nas políticas sociais – os conselhos e conferências -, apesar de terem sido conquistados sobre pressão, podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais. Mas também podem ser espaços de participação e controle social na perspectiva de ampliação da democracia (apud CORREIA, 2002:131).

Nas análises desta categoria, buscou-se os resultados, no âmbito das deliberações do Conselho, para demonstrar se neste espaço houve a existência de articulação e negociação antes de suas decisões na tentativa de identificar o processo de correlação de forças. A escolha dos assuntos deliberados foram determinadas por deliberações referentes a temas relativos à Política de Assistência Social e a procedimentos de fiscalização e monitoramento que fazem parte de uma das atribuições do Conselho. O delineamento desta categoria de análise foi feito com base nas votações ocorridas durante estas reuniões, ou seja, identificar neste processo a tendência existente neste espaço.

É importante demonstrar, antes do início destas análises, que os conselhos

[...] tem caráter deliberativo, e, portanto, não devem se limitar a emitir pareceres ou opiniões a serem acatados ou não pelo poder público. Os representantes devem reunir-se em sessões plenárias, nas quais cabe decidir, após ampla discussão, sobre as matérias pertinentes à área de assistência social (COLIN; FAWLER, 1999 apud SOARES:1999:137)

No ano de 2010, houve, no CAS/DF, quinze reuniões sendo dez reuniões ordinárias e cinco extraordinárias.

A primeira reunião, na qual houve deliberação sobre os temas selecionados foi a 26ª reunião plenária ocorrida no mês de junho. A deliberação foi referente ao Plano de Ação de 2010 do órgão gestor da Política de Assistência Social do Distrito Federal (SEDEST). O resultado foi por votação unânime quanto a aprovação do Plano. Houve, ainda, na mesma reunião, outra votação unânime que dizia respeito à recomendação ao órgão gestor de procedimentos a serem tomados no momento de realização de seus relatórios de execução.

Em agosto, na 197ª reunião plenária, houve a aprovação de minuta de Resolução referente à Regulamentação da Concessão de Benefícios Eventuais, no âmbito da Política de Assistência Social do DF. A votação foi a favor da aprovação, mas não ficou claro por meio do material analisado se ocorreram votos contrários nesta deliberação.

A 198ª reunião plenária traz a deliberação sobre a Resolução que trata da transição para as entidades inscritas no CAS/DF de acordo com o estabelecido pelo CNAS na Resolução nº16/2010². A deliberação foi a favor da aprovação. Também não se pôde mensurar os votos.

A relatoria da Comissão de Política de Assistência Social do CAS/DF referente ao Termo de Aceite e Opção³ ao Co-financiamento Federal para oferta de serviços socioassistenciais foi objeto de deliberação ocorrida na 199ª reunião plenária. A relatoria foi aprovada por unanimidade. Nesta mesma reunião, houve também deliberação sobre a Proposta Orçamentária de 2011. Neste momento, representantes do governo e da sociedade civil apresentaram discordâncias quanto ao valor proposto pela SEDEST e pela SEPLAG. Este debate apresentou como resultado, após discussões entre as duas representações, a aprovação do que foi proposto pelo o órgão gestor da política (SEDEST) e pela secretaria de planejamento. Foram dez votos a favor da proposta da SEDEST e SEPLAG, quatro votos a favor da relatoria da Comissão de Orçamento e Finanças e duas abstenções.

² Estabelece os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos conselhos municipais de assistência social.

³ O Termo de Aceite e Opção, previsto na Portaria nº 288, de 02 de setembro de 2009, contém as alternativas e quantitativos, de cada município e Distrito Federal, para a oferta de serviços de Proteção Social Básica, com recursos originários do Piso Básico de Transição – PBT, a partir de 1º janeiro de 2010. Apresenta também o valor total a ser destinado a cada alternativa, bem como os compromissos de gestão e de oferta com qualidade dos serviços de Proteção Social Básica (Ministério de Desenvolvimento Social, on-line).

Esta deliberação pode ser considerada um dos poucos momentos em que é possível notar uma tentativa de articulação/negociação de determinados integrantes do Conselho. Há, inclusive, uma fala de um conselheiro representante da sociedade civil que evidencia isto quando ele sugere “a mobilização dos seguimentos representativos do CAS/DF para fazer corpo à proposta apresentada” pela Comissão de Orçamento e Finanças do Conselho. Em resposta, a conselheira representante do órgão gestor (SEDEST) propõe o encaminhamento de nota técnica à SEDEST para demonstrar a necessidade do aumento do valor da proposta.

Por fim, deliberou-se, na 200ª reunião do Conselho, sobre a minuta de Resolução Normativa que trata da inscrição de entidades e organizações de assistência social e de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais , na qual foi decidida por sua aprovação.

Ao analisar as atas do Conselho, a identificação de correlações de forças pouco pôde ser percebida por meio dos resultados das deliberações, pois, diante das análises dos registros destas reuniões, não ficaram explícitos os posicionamentos da maioria dos representantes do Conselho frente às deliberações.

De acordo com Soares “a lógica do controle social democrático é a construção de espaço de explicitação de interesses em conflito [...] que aparecerão de acordo com as deliberações a serem tomadas” (1998: 167). Sem esta construção dentro do Conselho não se torna possível um controle social efetivo.

Evidencia-se que a correlação de forças dentro do CAS/DF é imprescindível para ter como escopo o controle social permitido dentro deste espaço. Faleiros diz que “as estratégias se constroem no campo das possibilidades que surgem, justamente, das contradições, redes e mediações” (1996: 26).

Considerações Finais

O reconhecimento da Assistência Social como política social pública trouxe importantes avanços para esta área. Além de se apresentar, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, como integrante do sistema de Seguridade Social, ela passa a ter como diretrizes a descentralização político-administrativas e a participação popular. Tais diretrizes tornaram possíveis o surgimento dos Conselhos de Assistência Social no cenário político brasileiro.

Diante de todo o processo histórico por qual passou a Assistência Social, os Conselhos de Assistência Social representam umas das importantes conquistas desta política social. Permitir que a sociedade participe da gestão da política de Assistência Social, por meio destes canais de participação, é uma conquista tão relevante quanto o seu reconhecimento como política social pública.

A abertura de espaços de participação na gestão da política de Assistência Social passam a trazer a possibilidade de atuação efetiva na fiscalização, monitoramento e gerenciamento das ações traçadas para a política de Assistência Social pela sociedade civil assim como o acompanhamento de debates e discussões no âmbito da tomada de decisões do Estado.

A participação dos conselheiros integrantes do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, no ano de 2010, apresentou-se de maneira frágil diante da potencialidade que este espaço representa para a efetivação do controle social na perspectiva democrática. Percebeu-se por meio das categorias analisadas que a questão da participação dos atores que fizeram parte da composição do Conselho no período analisado ainda é um desafio a ser superado diante do esperado para esses espaços.

Pôde ser constatada significativa rotatividade e presença instável quanto ao nível de participação (frequência) dos conselheiros que representaram o governo. Estas problemáticas de representação dentro do Conselho trazem consigo fatores determinantes que podem representar impeditivos para o alcance do objetivo principal destes espaços: o controle social.

Os resultados pertinentes à realidade apresentada neste estudo quanto a estas categorias nos levam aos seguintes questionamentos sobre o papel dos Conselhos: será que estes espaços de participação legalizados após o processo de democratização da gestão das

políticas sociais são compreendidos e considerados por seus interlocutores governamentais como mero espaço de representação da sociedade civil? Ou podemos dizer que existem condições de manter a lógica do surgimento dos Conselhos se a participação de seus integrantes se dá de maneira precária?

Estas evidências trazem uma preocupação quanto ao significado do Conselho. O esvaziamento de representação pode desqualificar o Conselho como espaço público, pois, se não há a presença do outro pólo, não será possível a articulação e negociação com vistas à ampliação dos interesses dos que são representados.

A tendência de formação de consenso mostrou-se também como resultado das análises feitas, mas estas relacionadas às deliberações. A presença de votações unânimes pode demonstrar de certa forma a possibilidade da não existência de correlação de forças dentro do Conselho o que gera frustração quanto ao que é esperado para estes espaço.

É importante deixar claro que a limitação material (somente as atas) não permitiu uma análise minuciosa deste estudo, porém ressalta-se que esta possibilidade de que não haja correlação de forças dentro do Conselho pode ser desconstruída por meio de estudo mais aprofundado. Para isso, os discursos dos que participam do Conselho precisam ser compreendidos no processo de suas deliberações.

O comprometimento dos que participam do Conselho é central ao propósito a que se destinam estes espaços. Não se pode esperar que eles se tornem espaço de negociação e articulação sem a participação dos que o representam .

Referências Bibliográficas

ABBATE, A. **Participação em políticas sociais descentralizadas: o impacto dos atores sociais**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, 2000.

AGUIAR, Carlos Alberto Monteiro de. **Assistência Social no Brasil: a mudança do modelo de gestão**. Disponível em: www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos/textec3.htm

ALENCAR, M. das G. **Descentralização e municipalização da assistência social: um estudo sobre os conselhos municipais em municípios cearenses**. Brasília: Programa de Pós Graduação em Política Social / Universidade de Brasília, Dissertação de Mestrado, 1999.

AMORIM, A. M. M. N. E. **Limites e possibilidades de um planejamento descentralizado e participativo nas instâncias colegiadas de gestão do SUS-Piauí**. Teresina: Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas / Fundação Universidade Federal do Piauí, Dissertação de Mestrado, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **Modelo de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Record, 2002, v., p. 1-678.

BIDARRA, Zelimar Soares. **Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção de espaços públicos**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n.88, São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2. ed. Brasília: UnB, 2003

CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL. **Resolução normativa n° 21, de 09 de junho de 2010**. Dispõe sobre aprovação da alteração do regimento Interno do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal – CAS/DF.

CORREIA, Maria Valeria Costa. **Que Controle Social na Política de Assistência Social?** Serviço Social e Sociedade , São Paulo, n. 72, p. 119-144, nov. 2002.

DEMO, Pedro. **Participação comunitária e constituição: avanços e ambiguidades.** Cad. Pesqui. São Paulo, n.71, p.335-338, nov. 1989.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O Paradigma de correlação de forças e estratégias de ação em Serviço Social.** Caderno Técnico, Brasília, SESI-DN, n.23, p.20-30. 1996.

FONSECA, FERNANDA FONSECA DA. **O processo de trabalho dos assistentes nos conselhos de assistência social: ajustamentos e possibilidades.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, 2008.

GESSELE, C. **O modelo descentralizado e participativo da assistência social: Os desafios de sua implementação no município de Canelinha/SC.** Florianópolis: Programa de Pós Graduação em Serviço Social / Universidade Federal de Santa Catarina, Dissertação de Mestrado, 2005.

HACKMANN, M. B. **Os avanços e retrocessos da descentralização da assistência social: uma proposta metodológica.** Porto Alegre: Programa de Pós Graduação em Serviço Social / Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul, Dissertação de mestrado, 1995.

HELD, David. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, p.297. 1987.

HIRST, Paul Q. **A democracia representativa e seus limites.** Rio de Janeiro: J Zahar, p. 8. 1992.

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrell de. **A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da Política de Assistência Social.** Revista Serviço Social e Sociedade n° 73. São Paulo: Cortez, 2003.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL – **Instrução Operacional N.03/2009.** Dispõe sobre as instruções de preenchimento do “Termo de Aceite e Opção” disponibilizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em conformidade com o capítulo III da Portaria n. 288, de 2 de setembro de 2009.

MIRANDA, Ana Paula Rocha de Sales ; CAVALCANTI, Patrícia Barreto . **O Serviço Social e sua ética profissional.** Revista Ágora, Rio de Janeiro, v. n° 2, p. 1-23, 2005.

NASCIMENTO, Jucileide. **O Sistema Descentralizado e Participativo da Política de Assistência : O Papel do CNAS**. Trabalho de Conclusão de Curso (monografia) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura Política e Assistência Social: Uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Osvaldo Antônio dos Santos. **Por uma cultura de participação**. Disponível em: http://www.cf-francisco-holanda.rcts.pt/public/elo9/elo9_31.htm

PEREIRA, Potyara Anazoneida. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesannus, 1996.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselho de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo, Cortez: 2005.

SILVA, O.S.; SOUZA, S.M.P.S.; LOPES, A.M.S. e ARAÚJO, C.C. **A descentralização da Política de Assistência Social: da concepção à realidade**. Revista Serviço Social e Sociedade n° 65. São Paulo: Cortez, 2001.

SOARES, Erika Scheeren. **Limites e Possibilidades do Controle Social Democrático: o Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul (CEAS/RS) em Perspectiva**. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/ Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Dissertação de Mestrado, 2008.

STEIN, R.H. **A descentralização como instrumento de ação política; o caso da assistência social**. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social / Universidade de Brasília, Dissertação de Mestrado, 1997

_____. **Descentralização e Assistência Social**. Cadernos Abong, São Paulo, v. 20, p. 05-20, 1997.

THEODORO, Mario. **Participação pública na gestão das políticas sociais: os marcos referenciais para o estudo dos conselhos federais**. In: Políticas sociais: acompanhamento e análise. N. 2. Brasília: IPEA, 2001.

Anexo

Regimento Interno do CAS/DF

Art. 3°. Compete ao CAS/DF

I – Apreciar e aprovar o Plano de Assistência Social do Distrito Federal;

II – fiscalizar, de forma sistemática e continuada, o funcionamento de entidades de Assistência Social, a gestão e execução da Política de Assistência Social, conforme legislação vigente;

III – convocar, ordinariamente, a cada quatro anos e, extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros titulares eleitos e empossados, a Conferência de Assistência Social do Distrito Federal, precedidas de pré-Conferências Regionalizadas, que terão atribuição de avaliar a situação da Assistência Social do Distrito Federal e propor diretrizes para o seu aperfeiçoamento;

IV - apreciar e aprovar, com base nas prioridades e diretrizes estabelecidas pela Conferência de Assistência Social, proposta de Política de Assistência Social formulada pelo órgão gestor da Política de Assistência Social no Distrito Federal;

V – publicar e encaminhar as deliberações das Conferências de Assistência Social do Distrito Federal aos órgãos competentes, bem como encaminhar as recomendações para que apresentem previsão orçamentária, a fim de assegurar o cumprimento destas;

VI – garantir a permanente realização de estudos, pesquisas e capacitação de recursos humanos como subsídio à Política de Assistência Social do Distrito Federal por meio do órgão gestor da Política de Assistência Social do Distrito Federal, bem como intercâmbios ou outras formas de cooperação com entidades que desenvolvam atividades congêneres;

VII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária anual e plurianual e eventuais alterações nas prioridades e metas encaminhadas pelo órgão gestor da Política de Assistência Social do Distrito Federal, de forma a promover sua inclusão nas respectivas leis orçamentárias, acompanhando sua execução;

VIII – propor alteração da proposta orçamentária do órgão gestor da Política de Assistência Social no Distrito Federal;

IX - indicar prioridades para programação e execução orçamentária e financeira do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal - FAS/DF, mediante aprovação do Plano de Aplicação do FAS/DF e seu acompanhamento;

X - orientar, controlar, fiscalizar e acompanhar a gestão do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal;

XI - controlar o montante dos recursos alocados para a Assistência Social no Distrito Federal, seu desempenho, direcionando a sua aplicação conforme indicadores socioeconômicos e índices de vulnerabilidade social;

XII - normatizar as ações e regular a prestação dos benefícios, serviços assistenciais, programas de assistência social e projetos socioassistenciais de natureza pública e privada, no campo da Política de Assistência Social, resguardando-se a competência do órgão gestor, na forma da legislação vigente;

XIII – regulamentar, de forma suplementar, as normas estabelecidas pelo CNAS, no que se refere ao Benefício de Prestação Continuada e Benefícios Eventuais, previstos na LOAS;

XIV - estabelecer critérios para a concessão de inscrição para entidades e organizações de assistência social, no âmbito do Distrito Federal, bem como para a inscrição de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, conforme estabelece a legislação vigente;

XV – anular a decisão que tenha deferido ou indeferido o registro de entidades de Assistência Social ou de inscrição de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, desde que haja comprovação da ocorrência de vício de legalidade;

XVI – estabelecer e executar o “Plano de Acompanhamento e Fiscalização” das entidades e organizações de Assistência Social, das entidades correlatas que ofertam serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e das entidades e órgãos de caráter público ou privado responsáveis por executar a Política de Assistência Social, entre outros critérios a serem definidos por Resolução do CAS/DF;

XXVII – articular-se com o CNAS e com os Conselhos Estaduais de Assistência Social, bem como com organizações governamentais, e propor intercâmbio e instrumentos para a superação de problemas sociais no Distrito Federal;

XVIII – garantir o acompanhamento e a participação do CAS/DF na elaboração de instrumentais regulamentares da gestão da Política Pública de Assistência Social;

XIX - organizar e manter atualizado o banco de informações das entidades inscritas no CAS/DF, encaminhando ao órgão gestor da Política de Assistência Social no Distrito Federal a documentação para inclusão no Cadastro Nacional e Entidades e Organizações de Assistência Social;

XX - divulgar os benefícios sociais, os serviços assistenciais, os programas de Assistência Social e projetos de enfrentamento da pobreza no Distrito Federal, bem como os meios de acesso aos mesmos;

XXI - aprovar o plano integrado de capacitação de recursos humanos para a área de Assistência Social do Distrito Federal, observando as disposições das Normas

Operacionais Básicas do SUAS – NOB/SUAS e de Recursos Humanos do SUAS – NOBRH/SUAS, bem como as regulações posteriores relativas à operacionalização do SUAS;

XXII - zelar pela efetivação do SUAS no Distrito Federal;

XXIII- acompanhar o processo de pactuação da gestão do SUAS entre a esfera federal e o Distrito Federal e aprovar o seu relatório;

XXIV – cancelar a inscrição das entidades e organizações de assistência social e também da inscrição de programas, projetos, serviços e benefícios sociassistenciais, a qualquer tempo, em caso de descumprimento dos requisitos da Política de Assistência Social, encaminhando no prazo de cinco dias úteis, cópia do ato cancelatório ao órgão gestor, para providências cabíveis junto ao Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social, na forma da legislação vigente, e demais providências;

XXV – divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais no Distrito Federal;

XXVI – avaliar a Política de Assistência Social do Distrito Federal, propor diretrizes e prioridades para o aprimoramento do SUAS e operar o controle social da Política e do

SUAS no Distrito Federal, juntamente com as conferências distritais de Assistência Social e outros fóruns de discussão da sociedade civil organizada;

XXVII – articular-se com o CNAS e com os Conselhos Estaduais de Assistência Social, bem como com organizações governamentais, e propor intercâmbio e instrumentos para a superação de problemas sociais no Distrito Federal;

XXVIII – acionar o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios como instância de defesa e garantia de suas prerrogativas;

XXIX – solicitar parecer jurídico à Procuradoria-Geral do Distrito Federal em material referente à Assistência Social, por intermédio do órgão gestor da Política de Assistência Social do Distrito Federal, respeitando-se as deliberações do CNAS e observando o disposto no inciso XIV deste artigo;

XXX – elaborar, modificar e publicar o seu Regimento Interno, observada a legislação pertinente;

XXXI - regulamentar o processo eleitoral dos representantes da sociedade civil no CAS/DF;

XXXII – divulgar, no órgão oficial do Distrito Federal, todas as suas decisões, bem como as contas do FAS/DF e os respectivos pareceres emitidos;

XXXIII – avaliar as metas físicas e financeiras do Plano de Ação Anual do Órgão Gestor da Política de Assistência Social no Distrito Federal, bem como apreciar os Relatórios de Atividades e de Execução Financeira e emitir parecer acerca da prestação de contas da execução orçamentária do Fundo de Assistência Social, conforme preceitua a NOB/SUAS e legislação em vigor;

O CAS-DF tem composição organizada colegiada e paritariamente em 24 titulares e seus respectivos suplentes nomeados pelo Governador do Distrito Federal, representantes do Governo e da Sociedade Civil, sendo:

I - doze membros indicados pelos seguintes órgãos governamentais:

- a) um pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda
- b) um pela Secretaria de Estado de Trabalho;

- c) um pela Secretaria de Estado de Saúde;
- d) um pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo;
- e) um pela Secretaria de Estado de Cultura;
- f) um pela Secretaria de Estado de Governo;
- g) um pela Secretaria de Estado de Esporte;
- h) um pela Secretaria de Estado de Cultura;
- i) um pela Secretaria de Estado de Fazenda;
- j) um pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;
- k) um pela Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania;
- l) um pela Secretaria de Estado de Agricultura.

II - doze membros da sociedade civil, representando entidades não governamentais de prestação de serviços, assessoramento e defesa, organizações dos destinatários da Assistência Social e trabalhadores da área, escolhidos em Assembléia especialmente reunida para este fim e eleitos pelo voto da maioria simples dos presentes, sob a fiscalização do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.