

MARISA APARECIDA MELLOTO GALLOTTI

**O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CANOINHAS/SC NA
CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA E
DEMOCRÁTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dra. Heloísa Maria José de Oliveira

**FLORIANÓPOLIS
2005**

ATA DE DEFESA DA DISSERTAÇÃO

RESUMO

O presente estudo apresenta uma argumentação teórica que fundamenta a tese de que os conselhos gestores constituem-se como estruturas de uma nova institucionalidade pública e democrática no âmbito das políticas sociais públicas. Para essa definição, partiu-se da reflexão acerca da trajetória das políticas públicas no Brasil, evidenciando os aspectos históricos e as propostas de democratização surgidas a partir da Constituição Federal de 1988, especialmente no que tange às novas relações entre Estado e sociedade civil. Nessa direção, com o apoio nas idéias de Elenaldo Teixeira, caracterizou-se os conselhos como estruturas de uma nova institucionalidade pública e democrática. Tendo como foco a Assistência Social, evidenciou-se os avanços e desafios dessa política pública, sobretudo a contribuição dos Conselhos dessa área na consolidação do sistema descentralizado e participativo. A pesquisa objetivou investigar o Conselho Municipal de Assistência Social de Canoinhas/SC, buscando apontar em que medida esse conselho cumpre o seu papel como estrutura de uma nova institucionalidade pública e democrática no âmbito da Política de Assistência Social. Para desenhar os caminhos metodológicos, utilizou-se o procedimento de operacionalização de conceitos. Assim, as condições apontadas por Teixeira para que os conselhos se constituam como estruturas dessa nova institucionalidade (a autonomia, a revogabilidade dos mandatos, o caráter deliberativo e a criação de canais de comunicação), tornaram-se categorias, para as quais foram definidos indicadores que pudessem ser observados empiricamente. Para a coleta de dados, delimitou-se a primeira gestão desse Conselho, que compreende o período entre 1997 e 2001. A documentação do Conselho (atas, livro de frequência, regimento interno, Lei municipal de criação e decretos de nomeação dos membros) constituiu-se na fonte de informações. Os resultados apontaram, pois, que a primeira gestão constitui-se o marco inicial para a constituição do referido Conselho como estrutura dessa nova institucionalidade.

Palavras-Chave: políticas públicas, conselhos, assistência social.

ABSTRACT

This study presents a theoretical argumentation which supports the thesis that the management councils are constituted as structures of a new democratic and public institution to the extent of public social policies. This definition was reached from the reflection about the trajectory of the public policies in Brazil, highlighting the historical aspects and the propositions of democratization came up after the 1988 Federal Constitution, especially about the new relations between the State and civil society. In this direction, supported by the ideas of Elenaldo Teixeira, the councils were characterized as structures of a new public and democratic institution. Focusing Social Assistance, the advances and challenges of this public policy became evident, above all the contribution of the Councils of this area in the consolidation of the participative and decentralized system. The research aimed to investigate the Social Assistance City Council of Canoinhas/ SC, targeting to show to what extent this council plays its role as a structure of a new public and democratic institution in the ambit of the Social Assistance Policy. In order to draw the methodological paths, the procedure of concept operacionalization was used. Thus, the conditions pointed by Teixeira for the councils to become structures of this new institution (the autonomy, the revocation of mandates, the deliberative aspect and the creation of communication channels), became categories, for which indicators were defined in order to be empirically observed. For the data collection, the first management period of this council was chosen, which holds the period between 1997 and 2001. The documentation of the Council (records, attendance books, internal regiment, city Law of creation and members nomination edict) were used as information resources. The results showed, therefore, that the first management period constitutes the initial mark for the constitution of the referred Council as a structure of this new institution.

Keywords : public policies, councils, social assistance.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 – OPERACIONALIZAÇÃO DE CONCEITOS	64
QUADRO 02 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL – IDH-M	68
QUADRO 03 – COMPOSIÇÃO DO CMAS NO 1º CICLO – 1997-1999.....	77
QUADRO 04 – COMPOSIÇÃO DO CMAS NO 2º CICLO – 1999-2001.....	78
QUADRO 05 - PRESENCAS DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS NAS REUNIÕES DO CMAS - 1º CICLO 1997 – 1999.....	79
QUADRO 06 - PRESENCAS DOS ÓRGÃOS NÃO GOVERNAMENTAIS NAS REUNIÕES DO CMAS - 1º CICLO 1997 – 1999.....	80
QUADRO 07 - PRESENCAS DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS NAS REUNIÕES DO CMAS - 2º CICLO 1999 – 2001.....	81
QUADRO 08 - PRESENCAS DOS ÓRGÃOS NÃO GOVERNAMENTAIS NAS REUNIÕES DO CMAS - 2º CICLO 1999 – 2001.....	81
QUADRO 09 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES AO INDICADOR ORGANIZAÇÃO INTERNA	92
QUADRO 10 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES AO INDICADOR ORGANIZAÇÃO INTERNA	94
QUADRO 11 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES AO INDICADOR MOBILIZAÇÃO DE OUTROS ESPAÇOS PÚBLICOS E DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	97
QUADRO 12 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES AO INDICADOR MOBILIZAÇÃO DE OUTROS ESPAÇOS PÚBLICOS E DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	100
QUADRO 13 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES AO INDICADOR COMPOSIÇÃO.....	102
QUADRO 14 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES AO INDICADOR COMPOSIÇÃO.....	102
QUADRO 15 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES AO INDICADOR PROCESSO DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS	104
QUADRO 16 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES AO INDICADOR PROCESSO DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS	104

QUADRO 17 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES À LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO.....	106
QUADRO 18 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES À LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO.....	107
QUADRO 19 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES À PUBLICIZAÇÃO DO DEBATE	108
QUADRO 20 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES À PUBLICIZAÇÃO DO DEBATE	110
QUADRO 21 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES À DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS	112
QUADRO 22 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES À DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS	113
QUADRO 23 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES À FORMULAÇÃO DE AGENDAS A SEREM TEMATIZADAS PELO GOVERNO	113
QUADRO 24 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES À FORMULAÇÃO DE AGENDAS A SEREM TEMATIZADAS PELO GOVERNO	117
QUADRO 25 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES AO CONTROLE SOCIAL SOBRE AS AÇÕES PÚBLICAS.....	128
QUADRO 26 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES AO CONTROLE SOCIAL SOBRE AS AÇÕES PÚBLICAS.....	130
QUADRO 27 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES ÀS ASSEMBLÉIAS POPULARES.....	136
QUADRO 28 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES AS ASSEMBLÉIAS POPULARES.....	137

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – MÉDIA DE PRESENCAS DOS OG'S E ONG'S NAS REUNIÕES DO CMAS – 1º CICLO – 1997-1999.....	80
GRÁFICO 02 – MÉDIA DE PRESENCAS DOS OG'S E ONG'S NAS REUNIÕES DO CMAS – 2º CICLO – 1999-2001.....	82
GRÁFICO 03 – PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES DO CMAS – 1º CICLO 1997-1999.....	83
GRÁFICO 04 – PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES DO CMAS – 2º CICLO 1999-2001.....	84
GRÁFICO 05 – FREQUÊNCIA DAS DISCUSSÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA – 1º CICLO 1996-1999.....	86
GRÁFICO 06 – FREQUÊNCIA DAS DISCUSSÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA – 2º CICLO 1999-2001.....	86
GRÁFICO 07 – FREQUÊNCIA DAS DELIBERAÇÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA – 1º CICLO 1996-1999.....	87
GRÁFICO 08 – FREQUÊNCIA DAS DELIBERAÇÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA – 2º CICLO 1999-2001.....	88
GRÁFICO 09 – FREQUÊNCIA DAS VOTAÇÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA – 1º CICLO 1996-1999.....	88
GRÁFICO 10 – FREQUÊNCIA DAS VOTAÇÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA – 2º CICLO 1999-2001.....	89
GRÁFICO 11 – FREQUÊNCIA DAS APROVAÇÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA – 1º CICLO 1996-1999.....	90
GRÁFICO 12 – FREQUÊNCIA DAS APROVAÇÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA 2º CICLO 1999-2001.....	90
GRÁFICO 13 – FREQUÊNCIA DE PAUTAS RELACIONADAS ÀS CATEGORIAS – 1º CICLO 1996-1999.....	140
GRÁFICO 14 – FREQUÊNCIA DE PAUTAS RELACIONADAS ÀS CATEGORIAS – 2º CICLO 1999-2001.....	140

LISTA DE SIGLAS

AAS – Assessoria da Ação Social
AELJ – Associação espírita Lar de Jesus
AMCAV – Associação de Moradores do Campo D'Água Verde
AME – Assessoria Municipal de Esportes
AMURC – Associação dos Municípios da Região do Contestado
APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APU – Assessoria de Planejamento e Urbanismo
BPM – Batalhão de Polícia Militar
CB – Corpo de Bombeiros
CCAV – Centro Comunitário Água Verde
CCBTCJ – Centro Comunitário Benedito Therézio de Carvalho Júnior
CCFAL – Centro Comunitário Francisco A. Lima
CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social
CIB – Comissão Intergestora Bipartite
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMTE – Conselho Municipal de Trabalho e Emprego
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
COGEMAS – Colegiado dos Gestores Municipais de Assistência Social
CRE – Coordenadoria Regional de Educação
CT – Conselho Tutelar
DPC – Delegacia de Polícia Civil
FJ – Fórum de Justiça
FMAS – Fundo Municipal de assistência Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
GI – Grupos de Idosos
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB – Norma Operacional Básica
OG – Órgão Governamental

ONG – Órgão Não Governamental
OSIC – Obras Sociais da Igreja Católica
PMAS – Plano Municipal de Assistência Social
PMC – Prefeitura Municipal de Canoinhas
PUSA – Pia União de Santo Antonio
SEAS – Secretaria de Estado da Assistência Social
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDSF – Secretaria Estadual do Desenvolvimento Social e da Família
SESI – Serviço Social da Indústria
SMA – Secretaria Municipal de Agricultura
SMAF - Secretaria Municipal de Administração e Finanças
SMAMA – Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente
SMDE - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMDSF – Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e da Família
SME – Secretaria Municipal de Educação
SEMECE - Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte
SMO – Secretaria Municipal de Obras
SMPO - Secretaria Municipal de Planejamento e Obras
SMS – Secretaria Municipal de Saúde
SMSAS - Secretaria Municipal de Saúde e Ação Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
TCE – Tribunal de Contas de Santa Catarina
UnC – Universidade do Contestado

SUMÁRIO

RESUMO	3
ABSTRACT	4
LISTA DE QUADROS	5
LISTA DE GRÁFICOS	7
LISTA DE SIGLAS	8
1 INTRODUÇÃO	11
2 OS CONSELHOS GESTORES NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA E DEMOCRÁTICA	22
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E AS PROPOSTAS DE DEMOCRATIZAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	22
2.2 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESTRUTURAS DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA E DEMOCRÁTICA.....	33
2.3 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POSSIBILIDADE DE CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA E DEMOCRÁTICA.....	47
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	60
4 O CMAS DE CANOINHAS/SC NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA E DEMOCRÁTICA	67
4.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CANOINHAS/SC.....	67
4.2 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO CMAS DE CANOINHAS/SC.....	70
4.3 A PRIMEIRA GESTÃO DO CMAS DE CANOINHAS/SC NA PERSPECTIVA DE CONSTITUIÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA DEMOCRÁTICA.....	76
4.3.1 A realidade operacional do CMAS.....	76
4.3.2 O desempenho do CMAS nas condições para constituir-se como estrutura de uma nova institucionalidade pública e democrática.....	92
4.3.2.1 A autonomia.....	92
4.3.2.2 A revogabilidade dos mandatos.....	102
4.3.2.3 O caráter deliberativo.....	106
4.3.2.4 A criação de canais de comunicação.....	136
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155
APÊNDICE	161

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado de pesquisa realizada com o objetivo de investigar o CMAS de Canoinhas/SC, buscando apontar em que medida este conselho cumpre o seu papel como estrutura de uma nova institucionalidade pública e democrática, no âmbito da Política de Assistência Social.

Esta escolha decorre de uma preocupação antiga, no sentido de resgatar e sistematizar teoricamente as questões que influenciam o cotidiano do Serviço Social, tais como aquelas indicadas pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, que expressa entre seus objetivos, seu interesse em

[...] aprofundar a reflexão sobre o Estado capitalista, as relações entre Estado e sociedade civil e a configuração das políticas sociais públicas. Compreende ainda o estudo das conexões existentes entre as políticas sociais e os processos de trabalho, as novas formas de gestão e a prestação dos serviços sociais. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2005)

Nessa direção, delimitou-se enfatizar neste estudo as “relações entre Estado e sociedade civil e a configuração das políticas sociais públicas” (id.) no contexto brasileiro, mais especificamente estudar os conselhos gestores de Assistência Social.

Cabe, no entanto, evidenciar que a definição do objeto de pesquisa não foi tarefa fácil, e não se deu de forma imediata, mas através de aproximações sucessivas, procurando desvendar as articulações (mediações) entre a teoria e a prática

Para entender esse processo, fez-se relevante considerar as recomendações de Bourdieu (1983, p.18), quando analisa a posição do sociólogo como investigador:

A particularidade do sociólogo é ter como objeto, campos de lutas: não apenas o campo da luta de classes, mas o próprio campo das lutas científicas. E o sociólogo ocupa uma posição nessas lutas, primeiramente

enquanto detentor de um certo capital, econômico e cultural, no campo das classes; em seguida, enquanto pesquisador dotado de um certo capital específico no campo da produção cultural e, mais precisamente, no subcampo da sociologia. Ele deve ter sempre isso em mente, para dominar tudo aquilo que sua prática, aquilo que ele vê e o que não vê, aquilo que ele faz e o que não faz – por exemplo, os objetos que escolhe para estudar – deve-se à sua posição social.

O autor supramencionado acrescenta que as chances de contribuir com a produção da verdade dependem de o sociólogo estar “armado” cientificamente, ou seja, utilizar da melhor forma os conceitos, métodos e técnicas acumulados anteriormente pela ciência. E, essa “verdade” surge a partir do interesse em fazer uma descoberta ou na sua indignação contra certas formas de dominação.

Parece, pois, cabível uma analogia com o processo de investigação em Serviço Social, pois deve-se entender que o assistente social também ocupa uma posição social que determina seus objetos de ação e de investigação. Nesta lógica, o “ponto de vista” científico implica em desenvolver teoricamente um marco conceitual para o objeto, que oferecerá as “lentes” necessárias ao rompimento com o senso comum. Para isso, deve-se desconstruir concepções iniciais e reconstruí-las teoricamente, o que exige o rompimento com concepções arraigadas e a realização de inúmeros movimentos através dos quais se descobre e redescobre o objeto de estudo.

Um elemento significativo na escolha da temática dos conselhos de assistência social foi a experiência como sujeito profissional da área de Serviço Social, vivenciada no início da década de 90, quando da implantação dos conselhos nos municípios brasileiros. Na ocasião, trabalhava-se como assistente social na prefeitura de Três Barras/SC, o que demandou envolvimento com a formação dos conselhos no município. Participou-se no processo de formação dos Conselhos de Agricultura e Saúde, mas foi na formação do CMDCA que houve maior

envolvimento, haja vista a tarefa delegada por aquele órgão público no processo de organização do referido Conselho.

Em 1993, já trabalhando na prefeitura de Canoinhas/SC, participou-se de uma comissão pró-formação do Conselho de Assistência Social, além de acompanhar as reuniões do Conselho de Saúde, porquanto trabalhava-se nessa área.

Posteriormente, em 1997, passou-se a compor o Conselho de Assistência Social, como membro efetivo, representando a Universidade do Contestado – Campus Canoinhas, do qual se fez parte até 2001, uma vez que houve uma recondução do mandato dos conselheiros.

Essa última experiência foi valiosa, no sentido de que se pôde vivenciar a captação e discussão dos problemas sociais transmitindo-os para a cena pública. Como exemplo, a criação do Fórum Municipal de Assistência Social de Canoinhas, de caráter permanente, que consolidou-se a partir de uma deliberação do Conselho, com vistas à divulgação e ao fortalecimento da política de Assistência Social no município, além da preparação de novos conselheiros para o exercício de sua função.

O exercício político, nesse conselho, evidenciou a efetivação de algumas respostas, buscando romper com as tentativas de cooptação da participação popular, para encontrar alternativas à gestão participativa através do controle social.

Outro elemento que influenciou na escolha da temática diz respeito à sua relevância, que pode ser visualizada na afirmação de Gohn, quando assinala

[...] a necessidade de pesquisas e avaliações sobre o desempenho dos diferentes tipos de conselho e, em especial, os gestores. Por ser fenômenos recentes, pouco conhecemos ainda sobre a natureza de sua realidade operacional. [...] Diagnosticar e analisar os impactos das ações dos conselhos sobre a sociedade e sobre o próprio Estado são caminhos essenciais para a compreensão do processo de construção da cidadania, assim como para avaliar as possibilidades de um aprofundamento do processo de democratização da sociedade brasileira. (2001, p.111)

Com essa perspectiva, desenvolveu-se a trajetória da investigação, buscando evidenciar e analisar a realidade operacional do CMAS de Canoinhas/SC¹.

Na direção da problematização do objeto, é preciso refletir acerca das possibilidades de mudanças que emergem no contexto do Estado capitalista brasileiro, na conjuntura da década de 1980, quando

[...] reforçaram-se expectativas de reordenamento das políticas sociais de modo a fazer com que a democracia política pudesse se fazer acompanhar da sua base indispensável, a democracia social fundada na maior equidade. Para o conjunto do sistema de proteção social, tal demanda por ampliação dos direitos sociais traduziu-se em metas de elevação dos graus de universalismo, extensão da cobertura dos programas e melhoria da efetividade social do gasto. No plano institucional, a descentralização, a transparência dos processos decisórios e a ampliação da participação social foram postas como metas da democratização. (DRAIBE, 1997, p. 5)

Em que se pese a análise de Draibe (id.) acerca das fragilidades das reformas daquele momento, a autora destaca que os resultados mais positivos dessa etapa de mudanças residem no plano institucional, com a descentralização, o aumento (relativo) da participação social nas formas colegiadas e as parcerias entre os setores público e privado.

Raichelis, analisando o campo da Assistência Social, situa as possibilidades que surgem na referida conjuntura, quando afirma:

[...] em meio à crise social e aos esforços democratizadores, propiciou-se novo cenário político, para o redimensionamento da assistência social. O momento de inflexão nessa trajetória foi a Constituição Federal de 1988, que definiu instrumentos de participação da sociedade civil na formulação e controle da gestão das políticas públicas. No caso da Assistência Social, o mecanismo constitucional foi configurado em termos operacionais pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) [...] com a criação dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas governamentais. Isso representou para o campo da assistência social uma espécie de estatuto de maioria jurídica, já que, pela primeira vez, é definida como política pública. (1998, p.21)

¹ Cabe ainda destacar a inserção da mestranda, em 2002, no Núcleo de Estudos do Trabalho e Assistência Social/NETA/DSS/UFSC, especialmente junto ao Projeto de Pesquisa “Política de Assistência Social em Santa Catarina: balanço dos 10 anos de implantação da LOAS” que define como um dos seus objetivos “evidenciar a composição dos Conselhos de Assistência Social, sua agenda e processo decisório” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2004, p. 2). Desta forma, corrobora-se também a relevância da presente pesquisa, na medida de sua possível contribuição no alcance das intenções do referido Projeto empreendido pelo NETA.

A Assistência Social como política pública voltada a prover os mínimos sociais às pessoas que não possuem condições de prover o próprio sustento, ou de tê-lo provido pela sua família, prevê um novo modelo de gestão, descentralizado e participativo, o qual, segundo Oliveira, teve início em todo o país, trazendo como resultado a

[...] implantação e implementação de Conselhos paritários e deliberativos dessa política, bem como dos Fundos e Planos de Assistência Social, dinâmica que exigiu investimento sistemático dos sujeitos nela envolvidos. A par dessa estruturação, esse sistema passou a ser discutido em fóruns municipais, estaduais e também nacional, por meio das Conferências de Assistência Social que, [...] mobilizaram expressivos segmentos da sociedade civil em torno de sua avaliação. (2003, p. 20)

A inserção do Serviço Social nesse processo é ressaltada em publicações atuais, como em Yasbek, quando afirma:

Notável é na atualidade, em todo o território nacional, a presença do assistente social em fóruns e conselhos vinculados às políticas sociais, seja no plano de defesa dos direitos sociais dos usuários destas políticas, seja no âmbito do legítimo controle social das mesmas. (2000, p. 28).

A referida autora ressalta que o processo de formação e desenvolvimento dos conselhos se dá numa conjuntura totalmente adversa, de desmontagem dos serviços públicos e de precarização do trabalho, mas que mesmo assim estes são os espaços democráticos de resistência a essa conjuntura, nos quais os assistentes sociais têm sido protagonistas.

Diante deste quadro, é preciso problematizar as dificuldades dos conselhos no exercício das suas atividades e papéis. Segundo Teixeira, “Há obstáculos de natureza política e outros de natureza funcional, oriundos tanto do Estado como da sociedade civil.” (2000, p.113). Dentre esses, destaca-se os seguintes:

- houve a descentralização com a transferência dos encargos sociais do Estado, sem a compatível descentralização dos recursos;
- a aceleração do processo de municipalização não permitiu a criação de estruturas municipais capazes de gerir os serviços;

- os conselhos municipais foram criados apenas como uma exigência formal de acesso aos programas federais, sem a devida preparação ou discussão com a sociedade;
- os agentes governamentais não aceitam a proposta de partilha de poder, desrespeitando as deliberações dos conselhos, interferindo indevidamente na sua composição, ou dificultando as prestações de contas;
- a opção neoliberal adotada pelo governo federal, promove cada vez mais a focalização dos programas sociais, apelando para o caráter compensatório e emergencial. Nessa lógica, para cada situação de exclusão social cria-se um programa e para cada programa cria-se um conselho, o que gera um acúmulo de tarefas, ou uma existência meramente formal dos conselhos;
- as organizações da sociedade civil não têm clareza do papel que devem desempenhar nos conselhos, o que empobrece a participação e pode gerar a manipulação do poder. (ibid., p.113)

Estes obstáculos estão presentes na prática dos conselhos de todas áreas de política social, inclusive no âmbito da Assistência Social. Esta questão envolve outros aspectos importantes, tais como as deficiências na composição paritária dos conselhos, a falta de clareza dos gestores públicos quanto à política social, a falta de capacitação continuada de conselheiros, gestores e técnicos de Assistência Social, entre outras dificuldades emanadas das características de cada município. Ademais, as mudanças nos mandatos dos conselheiros implica em recomeçar todo o processo, que vai desde o entendimento da política, do papel dos conselhos, até o enfrentamento dos novos corporativismos e diferentes ideologias que emergem dessas mudanças.

A par do exposto, cabe ressaltar que o elemento propulsor das indagações que emergiram no decorrer da pesquisa, foi a reflexão de que os conselhos

[...] são um campo de disputas e negociação e seu grau de autonomia poderá ser ou não ampliado a depender do grau de unidade das forças da sociedade civil nele presentes e da natureza das forças políticas dominantes. Trata-se, pois, de uma *nova institucionalidade* que não decorre meramente da lei ou da discussão no parlamento, mas do debate público nos espaços sociais, da interlocução de diferentes atores, até a constituição de um conjunto de proposições que serve de balizamento para as esferas de decisão formal. (sem grifos no original). (TEIXEIRA, 2000, p.104)

Diante dessa reflexão, passa-se a conceber os conselhos como estruturas de uma nova institucionalidade pública democrática no país, que antes de estar amadurecida, é processo recente que emergiu da necessidade de estabelecer vínculos entre a sociedade política e a sociedade civil, conforme já se ressaltou anteriormente.

Analisando a complexidade das demandas que o processo de democratização da Política de Assistência Social vem gerando, estudos voltados a ressaltar os avanços e desafios no âmbito dos conselhos dessa área tornam-se profícuos na produção do conhecimento e no aperfeiçoamento de suas práticas.

Tendo em vista essa perspectiva, pretendeu-se com a pesquisa realizada responder ao seguinte problema: **Em que medida o CMAS de Canoinhas/SC² se constitui como estrutura de uma nova institucionalidade pública e democrática?**

Para tornar viável a investigação, optou-se por delimitar a primeira gestão do CMAS, que compreende dois mandatos de dois anos, distribuídos entre 1997 e 2001, considerando-se também, o seu processo de formação ocorrido em 1996. Portanto, trata-se de um olhar pretérito, cuja relevância, entretanto, situa-se justamente na busca por situar os caminhos trilhados pelo CMAS de Canoinhas na

² Destaque-se que é neste município que se reside e exerce a prática profissional como assistente social há dezessete anos.

construção de uma nova institucionalidade pública e democrática no âmbito da Política de Assistência Social.

Nesta perspectiva, a resposta ao problema será norteadada pelas seguintes questões:

- Qual a efetividade do CMAS de Canoinhas em termos de sua criação, composição e escolha dos representantes da sociedade civil?
- Existe autonomia no CMAS que assegure o respeito pelas suas deliberações?
- O CMAS exerce seu caráter deliberativo?
- Há experiências que apontem para a criação de canais de comunicação do CMAS com a sociedade como um todo?

Nessa direção, estabeleceu-se como objetivo geral **Investigar a primeira gestão do CMAS de Canoinhas na perspectiva de constituição de uma nova institucionalidade pública e democrática.**

Como objetivos específicos, definiu-se:

- Verificar se o processo de formação, composição e escolha dos representantes da sociedade civil no CMAS de Canoinhas, atende o preconizado na LOAS;
- Identificar o nível de autonomia no CMAS, de modo que assegure-se o respeito pelas suas deliberações;
- Verificar o exercício do caráter deliberativo do CMAS;
- Identificar experiências que apontem para a criação de canais de comunicação do CMAS com a sociedade como um todo;
- contribuir na produção do conhecimento acerca dos conselhos de assistência social;
- identificar parâmetros que apontem para o aperfeiçoamento das práticas nos Conselhos de Assistência Social.

Para cumprir estes objetivos, organizou-se a apresentação das etapas da pesquisa em três seções, conforme segue:

Na seção 2, intitulada **OS CONSELHOS GESTORES NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA E DEMOCRÁTICA**, apresenta-se os aspectos teóricos pertinentes à temática, abordando, no item 2.1, uma reflexão acerca políticas públicas no Brasil, que coloca em evidência aspectos históricos da formação sócio-política do país na implantação das políticas sociais, focalizando, primordialmente, as propostas de democratização a partir da Constituição de 1988. Na seqüência, no item 2.2, procede-se a um estudo acerca dos conselhos de políticas públicas, a partir do qual, no processo de escolhas teóricas, optou-se em enfatizar os referidos conselhos como estruturas de uma nova institucionalidade pública e democrática. Como o objeto volta-se aos conselhos municipais de assistência social, para o entendimento do seu surgimento e significado, fez-se necessário, através do item 2.3, situar a discussão sobre Assistência Social no Brasil, enfocando as características que lhe atribuíram o *status* de política pública, a partir das quais legitima-se a criação dos conselhos, como espaços de participação popular e controle social, na direção da consolidação do sistema descentralizado e participativo.

ASPECTOS METODOLÓGICOS é o título da seção 3, na qual descreve-se os procedimentos que foram seguidos na realização da pesquisa. Nas etapas, aponta-se a realização da revisão de literatura e do estudo bibliográfico, essenciais para se chegar a resultados científicos. A opção pela pesquisa documental justificou-se ao se compreender as vantagens da utilização de documentos como fontes de informações. Na abordagem de procedimentos também definiu-se o universo, o nível e a unidade de análise e o modo de investigação, além de proceder-se à

classificação da pesquisa pelo tipo e pela natureza. Cabe destacar que o percurso teórico empreendido ofereceu as lentes necessárias para definir os caminhos metodológicos. Assim, as condições para a constituição dos conselhos como uma nova institucionalidade pública e democrática, tornaram-se categorias-chave que permitiram a identificação de indicadores que foram observados na coleta de dados. Após a coleta, os dados foram analisados através do procedimento de análise de conteúdo.

Para a apresentação e análise dos dados, utilizou-se a seção 4, intitulada **O CMAS DE CANOINHAS/SC NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA E DEMOCRÁTICA**, que inicia com uma breve caracterização do município de Canoinhas/SC, no item 4.1, trazendo aspectos geográficos, políticos, econômicos e sociais do universo da pesquisa, além de identificar os mecanismos de controle social existentes. Na seqüência inicia-se a apresentação dos dados, procedendo-se imediatamente a interpretação e as inferências pertinentes ao processo de análise.

Na subseção 4.2, evidencia-se o processo de formação do CMAS de Canoinhas, ocorrido em 1996, para posteriormente trazer, na subseção 4.3, a primeira gestão do CMAS de Canoinhas/SC, na perspectiva de constituição de uma nova institucionalidade pública democrática. Neste item, inicialmente apresenta-se reflexões acerca da realidade operacional do CMAS, referentes à composição, presenças, participações, número de reuniões, freqüência de pautas pertinentes aos dois ciclos delimitados na 1ª Gestão do CMAS – o 1º Ciclo, que se refere ao primeiro mandato (1997-1999), e o 2º Ciclo, que corresponde ao segundo mandato (reconduzido – 1999-2001), além de uma síntese das deliberações, votações e aprovações promovidas pelo Conselho. Posteriormente, apresenta-se o

desempenho do CMAS nas condições para constituir-se como estrutura de uma nova institucionalidade pública e democrática, para o que considerou-se os dados concernentes aos dois ciclos relativos aos conteúdos das pautas das reuniões. Esses dados foram agrupados a partir das categorias: **autonomia, revogabilidade dos mandatos, caráter deliberativo e criação de canais de comunicação**, apresentando-se a frequência de seus indicadores nas pautas das reuniões dos dois ciclos.

Nas **CONSIDERAÇÕES FINAIS**, retoma-se as indicações centrais dos resultados apresentados e analisados, para responder ao problema e aos objetivos da pesquisa. Trata-se de um momento de síntese, no qual se avalia as possibilidades identificadas na análise da 1ª Gestão do CMAS, que apontam para a compreensão desta etapa como um marco inicial na constituição de uma nova institucionalidade pública e democrática.

2 OS CONSELHOS GESTORES NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA E DEMOCRÁTICA

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E AS PROPOSTAS DE DEMOCRATIZAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Nas sociedades burguesas, as políticas sociais públicas emergem da necessidade de o Estado dar respostas à questão social, como forma de legitimação política, ou seja, de ampliar sua base de sustentação frente ao perfil reivindicatório da classe trabalhadora. Assim, na busca de consenso, o Estado institui e generaliza direitos sociais e civis para atender às reivindicações mais imediatas da sociedade.

Portanto,

[...] a política social encontra-se inscrita quer como possibilidade quer como necessidade no interior do Estado capitalista. Em outras palavras, a política social seria a resultante possível e necessária das relações que historicamente se estabelecem no desenvolvimento das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela intervenção do Estado, e envolvendo pelo menos três atores principais: a burocracia estatal, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos. [...] Assim sendo, para o campo das políticas sociais confluem interesses de natureza contraditória, advindos da presença de cada um destes atores na cena política, de sorte que a problemática da emergência da intervenção estatal sobre as questões sociais encontra-se quase sempre multideterminada. (FLEURY, 1994, p. 43)

Assim, múltiplos interesses e determinantes econômicos e políticos se evidenciam historicamente nas sociedades capitalistas, resultando na conformação de políticas sociais instituídas para atender a uma demanda do capital, garantindo, ao mesmo tempo, a legitimação do Estado no atendimento de certas necessidades da classe trabalhadora.

O conceito de política social é complexo, discutido por cientistas das áreas social, econômica e política. Diante dessa diversidade, optou-se em selecionar o que segue:

As políticas sociais se referem, em primeira aproximação, ao processo de reprodução da força de trabalho através de serviços e benefícios financiados por fundos a eles destinados. Essa reprodução, quando estruturada pelo Estado, é um mecanismo distributivo de renda ou riqueza socialmente produzida, sob a forma de benefícios, proteção e serviços, sem que sejam afetadas, entretanto, as relações de produção capitalistas. Os mecanismos distributivos exprimem a correlação de forças existentes na sociedade e no próprio aparelho estatal, mas numa dimensão legitimadora do próprio Estado e do governo. (FALEIROS, 2000, p. 43)

A partir deste conceito, pode-se refletir que as políticas sociais se configuram como mecanismos de preservação e controle da força de trabalho. Nesse sentido, ao atender as necessidades da população e criar mecanismos de distribuição da riqueza socialmente produzida, o Estado, ao mesmo tempo que minimiza os conflitos que emergem da relação capital-trabalho, maximiza sua legitimação.

No bojo desta reflexão, para entender a intervenção estatal brasileira nas manifestações da questão social, faz-se relevante apresentar uma discussão sobre o desenvolvimento sociopolítico no Brasil, abordando características centrais de suas diversas fases conjunturais.

Parte-se, portanto, da concepção de Paiva, quando afirma que:

[...] a década de 30 é o ponto de referência histórico mais emblemático do processo de intervenção estatal no âmbito das políticas sociais e econômicas. É o momento-chave da modernização industrial e, conseqüentemente, aquele no qual são criadas as condições político-econômicas para a definitiva consolidação das relações sociais regidas pelo ordenamento capitalista, levando o Estado a empreender um conjunto de transformações no interior de seu aparato institucional, com vistas à elaboração de formas inéditas de regulação social (1993, p. 117).

Nessa fase, devido à industrialização crescente e às conseqüentes exigências do operariado que estava se organizando, houve uma crise do modelo agrário-exportador. As repercussões dessa crise trouxeram modificações para o quadro social para atender as exigências do processo de industrialização, sem contudo alterar o quadro estrutural, mantendo as velhas elites no poder.

O governo Vargas (1930 - 1945) consolidou-se pelo seu autoritarismo, implementando uma ampla legislação social de reconhecimento das demandas dos trabalhadores, desde que os mesmos “[...] limitassem sua organização a uma representação corporativa no seio do próprio Estado” (PAIVA, 1993, p.122), ou seja, que os sindicatos fossem atrelados ao governo central, podendo este, intervir quando achasse necessário. Essa legislação, contudo, excluía os trabalhadores rurais. Sobre esse período, comenta Faleiros:

Pregando o moralismo, a luta contra a corrupção, a paz social, o nacionalismo, o federalismo, Vargas realiza a centralização política, impulsiona os mecanismos para favorecer o mercado interno, sem, no entanto, ferir de morte a oligarquia, o coronelismo e os regionalismos. Os trabalhadores do campo são excluídos dos benefícios sociais e certos interesses da classe operária são atendidos, ao mesmo tempo que se busca cercá-la pelo controle de cima.(FALEIROS, 1995, p.161).

Ainda sobre essa conjuntura, cabe ressaltar que houve, por parte do Estado, investimentos em instituições públicas assistenciais, além do reconhecimento do Serviço Social como profissão e o apoio à criação de escolas de formação profissional.

No período pós-30, as políticas sociais brasileiras foram norteadas pelo conceito de “cidadania regulada”, ou cidadania profissional, na qual, segundo Vianna (1989), os direitos dos indivíduos são restritos aos direitos do lugar que os mesmos ocupam no processo produtivo, que são reconhecidos em lei. Por seu caráter de exclusão, essa idéia condicionou desigualdades afirmadas na política previdenciária e nos conflitos políticos.

Esse conceito esteve presente na formação sociopolítica brasileira durante muito tempo, e, até hoje conserva suas marcas. Isso se comprova quando ainda se ouve expressões dos cidadãos que procuram os serviços do SUS no sentido de que teriam direito aos serviços porque pagam a previdência. Essas observações reforçam uma concepção anterior de que os direitos estavam garantidos somente

para as pessoas integradas no mundo do trabalho formal. Assim, cidadão era aquele que tinha carteira assinada. Caso contrário, a pessoa ficava submetida à caridade dos outros, ou, simplesmente excluída.

No período desenvolvimentista, houve uma tendência democrática descentralizante no relacionamento da União com as outras esferas de governo (NORONHA ? LEVCOVITZ, 1995, p.75) e, conseqüentemente, um aquecimento do debate sobre o papel do Estado na condução das políticas públicas.

No entanto, o golpe militar de 1964 instaurou um regime ditatorial, reprimindo, pela violência, o debate de alternativas políticas no seio da sociedade e nos espaços universitários. Durante a ditadura, os governos estaduais e municipais foram desmantelados, e o governo federal, nessa lógica militar, criou um sistema unitário e centralizador.

Sobre esse período, Paiva comenta que houve

[...] uma redefinição quanto ao papel econômico do Estado, configurando-se, mais enfaticamente, a sua função de protagonista no processo de inserção definitiva do país no ordenamento capitalista monopolista mundial, reforçando-se os traços de subalternidade frente à política imperialista, bem como o caráter excludente e antidemocrático em termos de direitos sociais e políticos para a massa trabalhadora brasileira (PAIVA, 1993, p.127).

As políticas sociais também foram espaço do autoritarismo do governo militar, que impedia a população de participar de qualquer discussão.

Na década de 1980, porém,

A conjuntura já se demarcava pela inflação, dívida pública acentuada, mas a sociedade emergiu com força inusitada dos porões da repressão com manifestações de rua, formação de comitês, articulação de organismos, estruturação de abaixo-assinados, organização de *lobbies*. Fizeram-se ouvir as vozes das mulheres, índios, negros, além de empresários, setores específicos de empresas, ruralistas, evangélicos na disputa por seus interesses na Assembléia Nacional Constituinte. (FALEIROS, 2000, p.49)

Portanto, com o visível desgaste do governo militar, houve um reaquecimento do debate acerca da redemocratização do país, fazendo surgir novos atores a partir da organização coletiva dos movimentos sociais (movimento dos meninos e meninas

de rua, movimento feminino, movimento dos negros contra a discriminação racial, movimento pela reforma agrária, etc.). Esses movimentos intensificaram críticas ao governo militar e acabaram por fortalecer a sociedade civil, o que culminou na luta pelas eleições diretas e na pressão pela redemocratização do país, durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, pela reforma da Constituição.

A Constituição de 1988,

[...] fruto do protagonismo da sociedade civil nos anos 80, preserva e amplia algumas conquistas no campo dos direitos sociais. Prevê a descentralização e a municipalização das políticas sociais, institui os Conselhos de Políticas e de Direitos. Essas são outras possibilidades de trabalho abertas ao nível dos municípios de reforço do poder local, ampliando os canais de participação da população na formulação, fiscalização e gestão das políticas sociais. (IAMAMOTO, 2003, p.48).

A partir da Constituição de 1988, viveu-se a expectativa de consolidação e ampliação dos direitos sociais, como resposta aos anseios democráticos e à exigência de respostas do Estado à crise econômica e à desigualdade social. Apontou-se mecanismos para a criação de um novo pacto federativo, através da descentralização, da municipalização, de recursos capazes de fortalecer a participação da população e o controle social na gestão das políticas sociais públicas.

Para entender o processo de descentralização proposto na Constituição de 1988, recorre-se à relação entre federalismo e descentralização.

Federalismo, segundo Almeida,

[...] é um sistema baseado na distribuição territorial – constitucionalmente definida e assegurada – *de poder e de autoridade* (grifos nossos) entre instâncias de governo, de tal forma que os governos nacionais e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação. (1995, p.89)

Partindo deste conceito, a autora sinaliza que os sistemas federais moldam diferentes formas de relações intergovernamentais, podendo apresentar-se através da centralização, da não centralização e da descentralização.

A autora supramencionada aponta uma imprecisão conceitual na discussão sobre centralização/descentralização, pois, no século XX, esses fenômenos mostraram-se mais concomitantes, do que excludentes. Assim, é preciso considerar os processos históricos de redefinições de competências e atribuições na área social, ou seja, de passagem de uma forma de federalismo centralizado (construída sob o regime autoritário) para uma forma de federalismo cooperativo, cujas feições ainda estão sendo definidas.

Com efeito, o federalismo cooperativo,

[...] supõe a definição clara tanto das responsabilidades exclusivas quanto daquelas compartilhadas pelas três instâncias de governo na decisão, no financiamento e na implementação das iniciativas governamentais. (ALMEIDA, 1995, p.104)

Isso implicaria na construção de formas de colaboração entre os níveis de governo, que permitissem a utilização racional das suas capacidades e recursos.

Após abordar a descentralização no âmbito do aparelho do Estado (entre as esferas de governo), é preciso destacá-la do ponto de vista de sua realização no aparelho do Estado para a sociedade, onde ganha ênfase

[...] a participação da população nas decisões, no planejamento e controle social e, nessa perspectiva, constituem-se como novos mecanismos de expressão os conselhos de política social. (STEIN, 2000, p. 79)

Pressupõe-se, pois, a efetiva partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil, através de sistemas descentralizados e participativos.

Para o balanço das possibilidades de realização das duas perspectivas de descentralização apontadas acima, é preciso considerar as condições sociopolíticas em que se realizam. As do Brasil denotam dificuldades de diversas naturezas na sua operacionalização.

Essas dificuldades se agravam, quando se observa a seguinte concomitância temporal: na década de 1980, ao mesmo tempo que no Brasil os movimentos

populares se fortalecem, contribuindo para a reforma constitucional, em escala mundial se hegemoniza o neoliberalismo como ideologia política. Governos neoliberais são eleitos no mundo inteiro e, sob a égide da “modernização”, propõem a globalização da economia e o Estado Mínimo, desresponsabilizando o Estado de responder à problemática social.

O processo de globalização da economia e da produção, bem como da ascensão do neoliberalismo como ideologia política, segundo Sader (et al.,1999, p.9), trouxe, no seu bojo, a avassaladora tendência à mercantilização de direitos e prerrogativas conquistadas pelas classes populares ao longo de mais de um século de luta, convertidos agora em bens ou serviços adquiríveis no mercado. Assim, seguridade social e educação deixaram de ser exemplos de componentes inalienáveis dos direitos do cidadão e se transformaram em simples mercadorias intercambiadas entre “fornecedores” e “compradores” à margem de toda estipulação política.

Ao se adotar os pressupostos do neoliberalismo como o mercado informal, a flexibilização das relações de trabalho e a alteração do papel do Estado, gera-se o desemprego estrutural, a desorganização das classes trabalhadoras e o achatamento dos salários, o que agrava ainda mais a situação de exclusão social dos países periféricos, como é o caso do Brasil.

Nos países de capitalismo avançado, onde se consolidou historicamente o *Welfare State*³, existe um retorno do Estado a esses males do neoliberalismo, ou

³ Na Europa, no final da II Guerra Mundial, estabeleceu-se um Sistema de Seguridade Social que trazia, em seu bojo, garantias de proteção social do Estado aos indivíduos pela vida toda (do nascimento à morte), independente de raça, cor, situação socioeconômica, vínculo empregatício, etc.. Foi o reconhecimento da igualdade, ou seja, da universalização dos direitos. Esse Sistema é também chamado de *Welfare States* ou Estado de Bem Estar.

seja, naqueles países existem mecanismos de redistribuição de riqueza através de políticas sociais.

No Brasil, apesar de as políticas sociais terem como referência teórico-política para sua legislação os Estados de Bem Estar, a tendência de colocar em prática esses princípios sempre esbarrou “[...] na natureza antidemocrática da relação estabelecida entre Estado e sociedade”, o que caracteriza historicamente “[...] a predominância de um perfil discriminatório e restritivo em termos de direitos sociais” (PAIVA, 1993, p.117).

Fazendo uma comparação, Netto argumenta:

Não há, aqui, um *Welfare State* a destruir; a efetividade dos direitos sociais é residual; não há “gorduras” nos gastos sociais de um país com os indicadores sociais que temos - indicadores absurdamente assimétricos à capacidade industrial instalada, à produtividade do trabalho, aos níveis de desenvolvimento dos sistemas de comunicação e às efetivas demandas de possibilidades (naturais e humanas) do Brasil (1996, p.104).

A reflexão de Netto, ao denunciar a assimetria entre as possibilidades e a realização dos gastos sociais para atender as demandas, torna-se profícua para o entendimento da situação das políticas sociais.

Acrescenta-se a essa questão as tradições sócio-culturais e político-econômicas brasileiras, retomando-se a discussão histórico-conjuntural delineada anteriormente, através da qual pôde-se perceber que a característica mais marcante nos diversos períodos, foi o autoritarismo de governos, em cujas ações centralizadoras foi excluída a sociedade civil, permitindo somente a presença de alguns “atores” com cargos no aparato estatal, mediados por interesses clientelistas.

Segundo Seibel (1996),

O clientelismo é a apropriação privada de um bem que é público e tem como resultado a produção do “favor”. O clientelismo, então, privatiza e individualiza um bem que é público. O “favor” é uma relação de compromisso que vai se estabelecer com aquele que prestou o serviço, ou deu o cargo ou o emprego [...] Isso cria uma fidelidade compulsória a um “senhor”, e não a um partido ou a uma idéia.

Na relação entre o público e o privado, constata-se que o primeiro sempre beneficiou o segundo, porém numa perspectiva de ocultação e não de forma que pudesse ser visualizado pela população. Na verdade, acredita-se que a discussão para estabelecer fronteiras entre o que é público e o que é privado, não foi amadurecida nas esferas de poder decisório da sociedade brasileira, o que reflete os históricos problemas na implantação das políticas sociais.

Nesse contexto, cabe destacar que,

O desfecho do pleito eleitoral de 1989, etapa tão esperada do processo de democratização, e mais um momento do embate entre os projetos societários antagônicos que foram se delineando e aprofundando ao longo dos anos 1980, favoreceu, por uma diferença pequena de votos, a candidatura à presidência que defendia explicitamente as “reformas” orientadas para o mercado, que implicariam um forte enxugamento do Estado, como saída para a crise econômica e social brasileira. No entanto, apesar da expressiva votação, as bases de legitimidade de Collor, mesmo que entre as elites, eram extremamente frágeis. (BEHRING, 2003, p.149)

Behring acrescenta que, após o fracasso de sucessivos planos econômicos para combater a inflação, bem como uma adequação destrutiva ao reordenamento mundial, somada à sua forma de fazer política avessa à negociação, o governo Collor sofreu de uma crescente perda de credibilidade interna e externa, resultando no *impeachment*.

Assim sendo,

Itamar Franco, vice de Collor, assume o governo nesse contexto complexo, de descompasso entre as demandas da sociedade e as respostas do Estado, e de mal-estar institucional, econômico e social. Seus movimentos serão no sentido de recompor uma articulação política, a mais ampla possível, para dar condições de governabilidade ao mandato tampão. (ibid., p.154)

Essa articulação política implicou numa composição ministerial que incluía outros partidos políticos. Segundo a autora (id.), o governo Itamar promoveu alguns avanços na legislação complementar à Constituição de 1988, mas consolidou uma coalizão conservadora de poder em torno do então Ministro da Fazenda Fernando

Henrique Cardoso, que promoveu o plano de estabilização através da criação do real como nova moeda.

O “sucesso” do Plano Real deu-se em função da repercussão de aspectos econômicos e políticos “[...] na correlação de forças entre as classes, levando à vitória eleitoral a aliança de centro-direita, tendo como condutor Fernando Henrique Cardoso, por dois mandatos consecutivos.” (BEHRING, 2003, p.156)

O governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) se consolidou como uma nova fase na formação econômica e política brasileira iniciada na Nova República, propondo reformas neoliberais na Constituição, com o retrocesso dos direitos e a diminuição da presença do Estado no sistema de proteção social.

Segundo Faleiros,

[...] sua política de reforma na Constituição teve três eixos: a maior abertura possível da economia aos capitais internacionais, inclusive eliminando os monopólios estatais, privatização do patrimônio público e redução dos direitos sociais com a desregulamentação das leis trabalhistas. (2000, p.52)

O autor supracitado complementa que, diante da crise econômica e social, o governo de Cardoso se submeteu ao monitoramento do Fundo Monetário Internacional, perdendo, assim, a autonomia de decisão do próprio país sobre si mesmo. Além disso, o modelo político favoreceu o mercado em detrimento do papel do Estado no atendimento das necessidades da população.

Behring, ao tratar da contra-reforma do Estado brasileiro empreendida pelo Plano Diretor do governo central, comenta que a questão da “[...] descentralização preconizada pela Constituição, que dá maior estatuto aos estados e municípios. [...] caminha em ritmo lento, porque existe um crença de que a União deve promover o bem-estar social. (2003, p.181)

A autora complementa que, apesar do Plano Diretor ressaltar que há no Brasil “uma profunda tradição municipalista”, os municípios continuam se comportando de forma dependente ao governo federal.

Destaca ainda que a contra-reforma prevê mecanismos de controle social, mas não explicita quais são, ignorando

[...] totalmente os conselhos paritários previstos na Constituição, na regulamentação da seguridade social, por exemplo. Aliás, o conceito constitucional de seguridade é ignorado e tornado irrelevante pelo Plano, que vê as políticas públicas de Previdência, Saúde e Assistência Social de forma totalmente desarticulada. (BEHRING, 2003, p.182)

Dessa perspectiva, concorda-se com a autora quando enfatiza que o Plano Diretor do Governo Fernando Henrique promove uma “contra-reforma”, pois centra-se no ajuste fiscal, utilizando o discurso de “supostas preocupações com proteção social” (ibid., p.198) e com a consolidação da democracia no Brasil, apenas para maquiar a estratégia de inserção passiva à dinâmica internacional, subordinada aos imperativos econômicos.

Não obstante, a partir da posse, em 01/01/2003, do presidente Lula, do Partido dos Trabalhadores, que historicamente tem se vinculado às lutas das camadas populares, viveu-se a expectativa de alternativas que estimulassem a resistência ao quadro político dominante, com vistas à consolidação de ideais social-democráticos contidos na Constituição Federal.

Mas, a consolidação da inserção do país no cenário intercapitalista globalizado, tem apontado as dificuldades do governo atual na realização dessa resistência. Além disso, acredita-se ser difícil romper com a histórica cultura política nacional que impede, muitas vezes, a realização dos ideais social-democráticos.

Apesar dessas dificuldades, entende-se que um dos maiores avanços no texto constitucional está na descentralização político-administrativa e na municipalização das ações e da gestão dos recursos para as políticas públicas. Para

regulamentar essa diretriz, diversos setores da sociedade civil se organizaram para criar e fazer aprovar legislações específicas em cada área de política social. Nessas leis, foi garantida a criação de conselhos específicos em nível municipal, estadual e nacional, definindo-se as competências de cada esfera.

Assim, considerando que é nos municípios que as coisas acontecem e que as necessidades são visíveis - muitas vezes, gritantes -, se as ações forem planejadas e executadas nesse âmbito, com certeza serão mais eficazes.

É nesse sentido, que ressalta-se a importância do exercício da participação popular e do controle social. Considera-se controle social como a “[...] capacidade que a sociedade organizada tem de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado para o reconhecimento de suas necessidades e interesses” (SILVA, 1993, p.77), o que pressupõe que devam existir espaços políticos para que essa capacidade possa ser exercida. No Brasil, após a Constituição Federal de 1988, um exemplo emblemático desses espaços foi a instituição dos conselhos específicos em cada área de política social, conforme se abordará no próximo item.

2.2 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESTRUTURAS DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA E DEMOCRÁTICA

Na direção da reflexão implementada no item anterior, para situar o surgimento dos conselhos como estruturas de uma nova institucionalidade democrática, parte-se do entendimento de Raichelis, quando afirma que:

A Carta Constitucional definiu novos canais que apontam para a ampliação da participação popular nas decisões públicas e propôs a adoção do plebiscito, do referendo e de projetos de iniciativa popular, elementos da democracia semidireta [...]. Nesta mesma linha, a Constituição estabeleceu mecanismos de participação no campo de ação das políticas sociais, instituindo a criação de conselhos integrados por representantes de diferentes segmentos da sociedade para colaborar na implementação e no controle daquelas políticas. (1998, p.39)

Desta forma, através da Constituição e suas legislações ordinárias regulamentadoras, legitimou-se a criação dos conselhos paritários como espaços (instâncias, canais) de participação coletiva e de criação de novas relações políticas, de diálogo entre o Estado e a sociedade para a construção de políticas sociais que atendam as necessidades e interesses da coletividade.

Não obstante, ao pesquisar a origem dos conselhos, constatou-se que estes não são experiências novas na história. Teixeira (2000, p. 99-100) aponta três direções distintas dessa origem:

- Os conselhos resultantes de movimentos insurrecionais, como meio de organização revolucionária, sendo aparato de poder e sistema alternativo de representação. Como exemplo, o autor situa os Conselhos da Comuna de Paris (1871) e o *soviets* de Petrogrado (1905) e da Revolução Russa (1917).
- Os conselhos como instâncias de poder nos lugares de trabalho, organizando-se em assembleias operárias e sistemas de representação por meio de delegados das seções de fábrica. A experiência dos Conselhos de Fábrica em diversos países da Europa, denotam esse sentido.
- Os conselhos como arranjos neo-corporativistas, grupos de pressão objetivando negociar demandas de trabalhadores, usuários e outros grupos de interesses, além de reduzir conflitos redistributivos nas sociedades de capitalismo avançado.

É importante, pois, considerar que as circunstâncias históricas do surgimento dos conselhos traduzem

[...] momentos de crise institucional e revolucionária, de insuficiência de legitimidade dos sindicatos e de crise do Estado. Os conselhos assumem então, o papel ora de organismo de luta pelo poder e de organização econômica, ora de mecanismo de gestão, substituindo o aparato administrativo anterior e construindo novas relações de poder. (ibid., p. 101)

De qualquer modo, o surgimento histórico dos conselhos influenciou experiências posteriores, tanto nos países de capitalismo avançado como nos periféricos.

Para entender a origem dos conselhos no Brasil, buscou-se embasamento nas informações de Gohn, que diferencia três tipos de conselhos no cenário brasileiro do século XX:

[...] os criados pelo próprio poder Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; e os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil. (2001, p.70)

Na direção dos objetivos deste estudo, dirige-se a reflexão para o terceiro tipo de conselho apontado pela autora, onde situam-se os conselhos gestores de políticas públicas.

O surgimento dos conselhos gestores, segundo Gohn, representam novidades e inovações no campo das políticas públicas, na direção de formas de governança democráticas. E acrescenta:

Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. (ibid., p. 83)

Desta sorte, foi outorgada uma legalidade da participação da sociedade civil, nas decisões do poder público. Assim, grupos e movimentos populares que antes se opunham ao Estado, passam, de certa forma, a fazer parte dele.

Desde a aprovação das leis que regulamentam os direitos constitucionais,

[...] um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis das administrações (federal, estadual e municipal). As reformas operadas no Estado brasileiro, na última década, articularam a existência de conselhos ao repasse de recursos financeiros do nível federal ao estadual e ao municipal. (ibid., p. 84)

Devido a essa exigência, acredita-se que os conselhos foram sendo criados, muito mais para cumprir formalidades burocráticas condicionadas ao repasse de recursos financeiros, do que para cumprir o direito constitucional de participação da população na coisa pública.

Não obstante, por serem fruto das pressões da sociedade civil no processo de redemocratização do país, os conselhos são espaços legítimos de participação popular, pois são autônomos e têm o papel deliberativo, fiscalizador e controlador das ações do poder público nas três esferas. São espaços de diálogo entre órgãos governamentais e não-governamentais (compostos de forma paritária) e, por isso, permitem a discussão e negociação entre a sociedade civil e o Estado nas questões de interesse coletivo.

Teixeira concebe os conselhos como estruturas de uma nova institucionalidade no país, ou seja,

Uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre representações estatais e entidades da sociedade civil. Todo esse processo se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública que poderia ser melhor caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical. (TEIXEIRA, 2000, P.103)

O autor esclarece que esses espaços são diferenciados por captarem o sentido dos problemas sociais nas esferas privadas, condensando-os e transmitindo-os para a cena pública.

Pela sua vinculação institucional com o aparelho estatal, os conselhos constituem

[...] um aparato misto, pelo qual a sociedade penetra no Estado e busca introduzir uma lógica de persuasão sobre as questões mais sentidas pela sociedade, criando assim novas agendas e novos parâmetros para as ações governamentais. (ibid., p.104)

Essa vinculação com o Estado, no entendimento do autor, pode interferir no grau de autonomia dos conselhos, que será maior ou menor, dependendo do grau

de unidade das forças da sociedade civil e da natureza das forças políticas dominantes.

Essa nova institucionalidade decorre, pois, da interlocução de diferentes atores que identificam as demandas sociais, processando-as de forma a romper com os corporativismos através da discussão pública, da explicitação dos interesses para a negociação e definição de propostas a serem incorporadas na execução das políticas sociais públicas.

Teixeira (2000, p. 105-107) apresenta uma lista de condições que podem fazer dos conselhos estruturas de uma nova institucionalidade pública e democrática:

- a) *A autonomia*⁴: refere-se ao respeito pelas deliberações dos conselhos, que pode ser garantido através da utilização dos eventuais mecanismos judiciais, bem como da mobilização de outros espaços públicos e organizações da sociedade civil.
- b) *A revogabilidade dos mandatos*⁵: que, no caso das representações da sociedade civil, deve pautar-se na legitimidade do processo de escolha pelas bases, além das avaliações constantes da prática do representante. No caso da representação governamental, esse critério não se aplica, devido pautar-se na confiança da autoridade, o que dificulta a aplicação de regras regimentais para a substituição.

⁴ Bobbio, Matteuci e Pasquino (1994, p. 88) definem autonomia como sinônimo de autogoverno, que se realiza quando “[...] uma série de entidades que exercem as próprias funções com um largo grau de independência do Governo central e que são regidas por sujeitos diretamente indicados pelas bases interessadas.” (CAMMELLI, 1994, p. 81). Nessa lógica, a autonomia nos pode ser considerada como a faculdade de governar a si mesmo, independentemente do poder executivo.

⁵ Revogar, para Ferreira (1999, p. 1765), significa “[...] tornar nulo, invalidar, extinguir.” Assim sendo, a revogabilidade dos mandatos, pode ser entendida no sentido da necessária renovação da composição dos conselhos, normalmente a cada dois anos, através de eleições que legitimem a representação.

- c) *O caráter deliberativo*⁶: os conselhos possuem uma legitimidade diferente da procedimental (provinda de eleição de maiorias). É a *legitimidade substantiva*, decorrente de sua estreita vinculação à sociedade através da interlocução que as entidades representadas desenvolvem ou podem desenvolver com a população. Os conselhos deliberam sobre políticas que devem ter o caráter de universalidade, o que enfatiza a necessidade de publicizar o debate através do funcionamento de espaços mais abertos e plurais (dentre estes, pode-se destacar a instalação de fóruns e a realização de conferências), que possam servir de instâncias críticas em relação a essas deliberações. É preciso ponderar que os conselheiros não devem limitar-se a tomar decisões pontuais e de caráter administrativo, pois há funções mais importantes como: a formulação da agenda que deve ser tematizada pelo governo e pela sociedade; o estabelecimento de parâmetros para as decisões que preservem o interesse público ou o exercício do controle social sobre os atos ou ações públicas. Os conselheiros devem ainda, em suas deliberações, pautar-se na construção de um projeto político global e estratégico, que rompa com o processo de fragmentação das políticas públicas.
- d) *A criação de canais de comunicação*: é necessária para inserir o cidadão comum nesses mecanismos de representação social. Devem ser permanentes e interativos entre os cidadãos, o governo e as próprias entidades. Exemplos: o uso de novas tecnologias como *internet*, conferências eletrônicas simultâneas, etc.; as assembleias populares do Orçamento Participativo; a Ouvidoria do cidadão; entre outras.

⁶ Ferreira (1999, p. 618) define deliberação como “Ato de deliberar; discussão para se estudar, resolver um assunto ou problema e tomar a decisão.” Entende-se pois, que esse conjunto de ações que dá o caráter deliberativo aos conselhos, somente se realiza se houver autonomia e revogabilidade dos mandados dos conselheiros.

Além dessas condições é preciso destacar a posição de Teixeira (2000), quando afirma que os conselhos têm um papel político no contexto da reforma democrática no país, que coloca em cena novos atores, quais sejam: movimentos sociais, associações, entidades profissionais. As práticas desses atores,

Resultantes de uma prática social anterior, fortalecem a sociedade civil, que não apenas passa a ter acesso à informações sobre os diversos setores que são objetos das políticas públicas como também influencia e participa de sua formulação. (ibid., p.107)

Isso significa que o fortalecimento da sociedade civil se dá na medida em que as entidades representadas são reconhecidas oficialmente, expressando a diversidade das demandas mais gerais dos segmentos sociais.

A garantia da efetividade dessa nova relação depende da competência dos conselheiros no cumprimento do seu real papel. Isso implica em se ter consciência da força da sociedade civil através da atuação de seus representantes .

Porém, o que se tem verificado é que, devido à inexistência anterior de espaços públicos de discussão e controle social, hoje enfrenta-se dificuldades no exercício da participação popular.

Para Silva:

A grande dificuldade de promover uma participação efetiva da população está na falta de uma tradição política participativa, onde os indivíduos exercitassem a discussão, a organização e a co-responsabilidade (SILVA, 1993, p. 8).

Para analisar as raízes dessa dificuldade, busca-se fundamento na reflexão acerca da natureza das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil. Dagnino (2002) afirma que a atuação conjunta entre ambos é uma das características que emergem, com mais força, nos anos 90, denotando um esforço na criação de espaços públicos.

Porém, uma pesquisa realizada pela autora supramencionada demonstra que as relações que se estabelecem são sempre tensas e conflituosas, variando no que

tange à natureza e ao grau. Explicando os conflitos, Dagnino destaca a hipótese de que estes “[...] *serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com que centralidade o fazem - as partes envolvidas.*” (2002, p.280)

Para não tornar essa hipótese óbvia, a autora destaca a necessidade de reconhecer as interpretações que “naturalizam” a relação de oposição entre *Estado* (considerado como “uma encarnação do mal”); e *sociedade civil* (considerada como “pólo de virtude”). É preciso, pois, ressaltar o caráter de construção histórica dessas relações, no sentido de que elas são objeto da política e, portanto, transformáveis pela ação política.

Isso pode ser explicado através da noção de *projeto político*, tomado como orientador da ação. No entanto,

Isso não quer dizer que Estado e sociedade civil são forças equivalentes, que sua ação política pode ter a mesma natureza ou que as distintas determinações que os estruturam possam ser abstraídas ou ignoradas em nome de escolhas puramente políticas. Se essas escolhas se dão sobre a base dessas determinações, não podem, no entanto, ser reduzidas a elas. (ibid., p.281)

Não obstante, para Dagnino (id.), é preciso combinar o entendimento dessa questão com outras (múltiplas) determinações que atravessam a relação Estado – sociedade civil, que muitas vezes representam, nos conselhos, por exemplo, o conflito de concepções distintas, ou seja, de *projetos políticos* que se confrontam no espaço público.

Isso pode ser explicado, segundo a referida autora, ao considerar-se a experiência de construção democrática brasileira, que trouxe como marco fundamental a possibilidade de que os projetos de cunho democratizante gestados na sociedade civil, pudessem ser levados ao âmbito de poder do Estado.

Assim, a década de 90 foi cenário de numerosos exemplos desse trânsito da sociedade civil para o Estado. A não ser que acreditemos na inevitabilidade radical do poder corruptor do aparato estatal há que admitir a possibilidade de que, pelo menos parte dos projetos democratizantes originados na

sociedade civil tenha efetivamente passado a orientar a ação dos ocupantes do Estado, uma vez adequados ao seu novo lugar. De outro lado, a construção democrática pela via eleitoral estaria, aliás, completamente excluída como possibilidade. (DAGNINO,2002, p. 282)

Entretanto, é preciso ponderar que há continuidades autoritárias enraizadas tanto no Estado, quanto na sociedade civil. Assim, para avaliar o impacto da sociedade civil sobre os governos, é preciso contemplar o quê os articula e o quê os separa; as diferentes forças que os integram e seus respectivos projetos políticos.

A autora afirma que o foco mais generalizado dos conflitos entre Estado e sociedade civil é a *partilha efetiva do poder* (ibid., p. 282), ou seja, de um lado, há a resistência dos executivos em compartilhar o seu poder de decisão sobre as políticas públicas; e, de outro, há a insistência de alguns setores da sociedade civil em participar efetivamente das decisões e realizar o controle social (nos conselhos, por exemplo).

Segundo Teixeira (2000, p. 108), um papel político importante a ser desempenhado pelos conselhos é o de democratizar o poder. A democratização pode ser realizada em dois níveis: no nível do Estado e da sociedade civil.

A democratização do Estado acontece na medida em que este amplia

[...] a esfera de decisões até os segmentos organizados da sociedade, dando maior transparência às informações e prestações de contas, incluindo o aspecto financeiro-orçamentário; possibilitando o acesso a documentos comprobatórios de despesas e atos contratuais, o que permite o questionamento da legitimidade e oportunidade de gastos através de mecanismos judiciais (representação junto ao Ministério Público, Ação Civil Pública, Ação Popular, Mandado de Segurança Coletivo) ou político-administrativos (denúncia junto ao Tribunal de Contas, aos meios de comunicação, disque-denúncia, etc.). (ibid., p.108)

Neste nível, o Estado deve prestar contas à população, por meio dos conselhos, devendo, para isso, viabilizar a abertura de todas as informações antes prestadas somente a outros órgãos juridicamente constituídos na fiscalização das ações (os tribunais de contas, por exemplo).

O outro nível da democratização deve ocorrer no âmbito da sociedade, ou seja,

[...] a própria sociedade precisa ser democratizada e assumir uma cultura de participação, e também uma ética de responsabilidade pública. Os conselhos poderão contribuir para isso exigindo que os representantes sejam eleitos em assembleias das entidades ou de fóruns mais amplos e que haja espaços de interlocução em que o cidadão não organizado possa participar. (TEIXEIRA, 2000, p.108)

Isso significa que, além de cobrar transparência dos governos, as organizações que participam dos conselhos também prestem informações e contas aos seus associados e à população em geral.

Muitas vezes, o poder deliberativo previsto para os Conselhos Gestores, transforma-se, na prática, em funções consultivas ou apenas legitimadoras das decisões tomadas nos gabinetes. O conflito pode se dar pela demanda de ampliação do âmbito das decisões envolvidas, por exemplo: ampliar-se para decisões sobre políticas públicas mais amplas (a situação da política de Assistência Social), e não só aprovar ou não um projeto, uma norma, o valor de um benefício. Dessa forma, é preciso ter em conta que

Ainda no sentido da democratização, um papel político crucial dos conselhos é o controle social e público sobre as políticas públicas, ou seja, o controle e o monitoramento do uso dos recursos públicos. O papel do Conselho não se restringe à fiscalização ou ao mero acompanhamento das atividades do poder público, referendando decisões já tomadas, mas envolve uma avaliação dos seus atos e decisões em comparação com parâmetros estabelecidos. (ibid., p.108)

Essa função de controle dos conselhos implica numa posição ativa e propositiva de ações no sentido da utilização de instrumentos legais que possibilitem o exercício do controle, ou de outros mecanismos que possam ser criados, tais como: inspeções às obras, entrevistas com usuários, levantamento e análise de impactos, etc.

Tratando ainda da partilha de poder, Dagnino (2002, p. 283) enfatiza que, no interior do aparato estatal, há muitas vezes o isolamento de um espaço (uma

secretaria) em relação ao conjunto da estrutura administrativa. Há, portanto, um bloqueio da partilha de poder entre esses espaços, originado por diversos fatores: o predomínio de uma razão técnico-burocrática; o excesso de papelada; a lentidão; a ineficiência; a falta de sensibilidade e o despreparo da burocracia estatal; a falta de recursos, de transparência, de estabilidade dos projetos, entre outros.

Na sociedade civil, dentre os vários elementos que dificultam uma participação mais igualitária nos espaços públicos, se destaca como o mais importante, a exigência de qualificação técnica e política. Neste sentido, Dagnino (ibid., p. 283) observa que, tanto para a sociedade civil, como para o Estado, os espaços de participação são novidade. Assim, para cumprir o seu real papel nos espaços de participação (conselhos), os representantes precisam dominar um saber técnico especializado que, geralmente, os representantes da sociedade civil não têm (Ex. Orçamento, planilha de custos, opções de tratamento médico, etc.). É preciso também conhecer o funcionamento da máquina administrativa estatal e os procedimentos envolvidos.

Isso tem exigido dos representantes da sociedade civil um investimento em capacitação que envolve tempo e energia. Muitas vezes, o representante o faz no momento que está trabalhando em uma instituição (o conselho “rouba tempo de trabalho da instituição”). Além disso, pode haver o prejuízo da rotatividade de representação, quando o representante “capacitado” se perpetua na representação.

Diante do quadro acima, a autora afirma que, nesses espaços, há uma desigualdade de condições de participação, o que pode favorecer a cooptação. Não obstante, destaca experiências de enfrentamento do desafio da qualificação técnica. Mas, é fundamental o envolvimento de outros atores nesse processo de

capacitação, como as ONG's, que têm demonstrado sua qualificação técnica, o que explica sua importância adquirida recentemente.

Com efeito, vale refletir que:

A importância do desafio de qualificação técnica tem determinado o surgimento de propostas mais gerais para sua solução. No caso dos Conselhos Gestores, através de reivindicações como a instalação de Câmaras Técnicas ou assessorias especiais para os representantes da sociedade civil. Um número bastante significativo de ONG's tem assumido essa tarefa junto aos vários movimentos sociais. Várias delas – e outros setores da sociedade civil – concebem a questão da qualificação técnica como parte de uma qualificação política mais ampla, onde a dificuldade central é enfrentar o peso de uma matriz cultural hierárquica que favorece a submissão frente ao Estado e aos setores dominantes, além de afirmar a política como uma atividade privativa das elites. (DAGNINO, 2002, p.285)

Essa qualificação política da representação da sociedade civil também envolve um importante aprendizado no sentido da convivência direta entre diversos atores, portadores de concepções e interesses diversos. Mas, a autora demonstra dificuldades de diversas naturezas no campo deste aprendizado.

Na verdade, na prática dos conselhos existem fatores decisivos que inibem ou impedem a participação popular, dentre os quais, destaca-se (não generalizando):

- Os conselhos ainda se constituem em fóruns de desiguais. Isso se comprova quando, nas discussões dos conselhos, ainda existe o domínio dos profissionais, que se sobressaem aos participantes da sociedade civil pela via da “argumentação científica”. Além disso, o poder público apresenta uma tendência de centralização das informações e de cooptação da participação dos órgãos não-governamentais, com vistas a legitimar seus próprios interesses. Essa relação truncada acaba prejudicando o diálogo no espaço dos conselhos.

Segundo Battini:

O diálogo implica na apresentação dos interesses de cada segmento, que são diferentes. [...] Não podemos nos iludir e trabalhar ingenuamente achando que “todos somos amigos”, porque o Conselho não é questão de amizade, de compadrismo, mas de compromisso social e político com a cidadania. No diálogo cada diferença deve ser trabalhada e reconstituída na direção da unidade [...]. Unidade não é igualdade, nem homogeneidade. É exatamente a expressão lúcida, organizada e racional das diferenças, como base para tomadas das decisões historicamente competentes. (1994, p.17).

- Os conselheiros nem sempre exercem sua representatividade. Muitas vezes são convidados ou designados a participar, mas não têm clareza de seu papel. Quando isso acontece, os conselheiros acabam desenvolvendo uma prática individualizada nos conselhos, sem a devida devolução das informações para a sua base. Por isso, é preciso ter em conta que,

Representar é levar para o diálogo no Conselho o ponto de vista daquele segmento que nos indicou como conselheiro, para o representar. [...] A prática do conselheiro é sempre via de mão dupla. Leva para o Conselho o ponto de vista do segmento que representa. Dialoga e debate no Conselho articulando informações e influenciando na formulação das decisões e devolvendo ao representado as decisões tomadas. É nesse sentido que há influência da população na formulação das decisões no Conselho (ibid., p.17).

- A falta de preparo dos conselheiros para uma intervenção qualitativa nos conselhos nos evidencia a necessidade de capacitação dos mesmos no sentido de desenvolver potencialidades e competência política.

Esta questão coloca um paradoxo: mesmo que se reconheça que os avanços legais da Constituição de 1988 são fruto da luta de diversos segmentos da sociedade civil organizada, a efetivação do poder decisório dessa sociedade esbarra no seu desconhecimento, sua ingenuidade, seu comodismo, o que a coloca à mercê dos interesses dominantes.

Um dos caminhos para superar esses obstáculos é apontado por Sposati & Lobo quando afirmam que: “A Constituição conta com dispositivos que já podem ser acionados [...]. Os instrumentos constitucionais de que a população pode se valer se dão nas três esferas de poder: Legislativo, Executivo e Judiciário” (s/d., p. 68). Para tanto, precisa-se conhecer as leis, dominá-las, saber como poder cobrar os direitos através dos instrumentos disponíveis.

Os conselhos devem ser o espaço da criação de uma nova cultura política, e isso implica em democratizar decisões, ou seja trazer a alteridade. A alteridade acontece na hora em que um sujeito se coloca na frente do outro como igual. É o direito de se contrapor ao outro. Mas,

A alteridade, enquanto capacidade de exercício do protagonismo na defesa de interesses que se contrapõem ao estabelecido, passa a ser útil mais para mostrar sua negação do que sua afirmação em nossa realidade. (SPOSATI e LOBO, s/d, p. 75)

Ou seja, no Brasil, não existem espaços públicos de alteridade, e sim, “alteridade negada”, que acontece, segundo as autoras (ibid, p.75), de três formas:

A Alteridade Cooptada acontece quando as pessoas perdem de vista os interesses que estão representando e assumem os interesses dos outros grupos. Fatores inibidores: conhecimento científico, posição política, etc.. Uma estratégia para superá-la é a formulação de uma política de informações reais, sem roupagens ou ocultações.

Para entender a *Alteridade Subalternizada*, é preciso ressaltar que subalternizar significa tirar todo o poder de juízo, de raciocínio do outro, tornando-o desqualificado. Para superá-la, é preciso a decodificação dos temas, ou seja, explicá-los, clareando-os.

A Alteridade Tutelada dá-se quando os que “sabem” ocupam o lugar dos que “não sabem”. Alternativas para superá-la: dar maior visibilidade aos conselhos, preparando-os com a oferta de instrumentos para a discussão; trabalhar de forma paralela ao conselho, dirigindo-se diretamente aos conselheiros, para capacitar o grupo; identificar quais as forças existentes no município que possam desencadear discussões que mobilizem a argumentação; fazer reuniões do conselho em bairros, divulgando-as para a comunidade, seguindo a pauta principal e abrindo espaço para as sugestões da comunidade; fomentar grupos de apoio nos bairros que sejam

instâncias intermediárias de discussão, que dêem sustentação ao conselho; manter uma memória dos assuntos tratados que esteja presente em todas as reuniões.

Portanto, é evidente que a nova proposta de gestão das políticas públicas colocada pela Constituição de 1988 se abre aos interesses da comunidade. Mas isso não acontece se não houver vontade política para admitir essas novas instâncias democráticas - os conselhos. Nesse nível, o exercício da participação da população ainda precisa ser viabilizado junto aos conselhos, no sentido de oportunizar a capacitação dos conselheiros, pois só se pode deliberar, fiscalizar, controlar o que se conhece.

Na área da Assistência Social, há que se considerar ainda as determinações históricas que influenciam na sua realização como política social pública. Os conselhos dessa área têm, portanto, papel de protagonista no processo de controle social da política. Esse aspecto será o foco da reflexão no item que segue.

2.3 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POSSIBILIDADE DE CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA E DEMOCRÁTICA

A partir das reflexões empreendidas nos itens anteriores, para o entendimento do surgimento e do significado dos conselhos de assistência social, faz-se necessário situar a discussão sobre Assistência Social no Brasil, considerando-se o seu marco histórico divisório, qual seja, a Constituição de 1988.

Antes da Constituição de 1988, a Assistência Social era uma ação paternalista e clientelista do poder público, vinculada à benesse dos políticos. Yasbek, ao analisar historicamente a intervenção do Estado brasileiro no campo social, demonstra que as políticas sociais sempre foram elaboradas numa

perspectiva de acomodação de interesses no bojo das relações sociais capitalistas. As ações no campo da Assistência Social, apresentavam-se “como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais”. (1995, p. 16)

Nesta lógica, o usuário era visto como ‘assistido’, ‘favorecido’; e a Assistência era confundida com caridade, assistencialismo, beneficência.

Assim, pode-se afirmar que o Estado brasileiro não propunha e implementava ações cujos elementos favorecessem a democracia, mas sim mecanismos assistenciais, de natureza paternalista. A Assistência Social constituía-se numa prática e não numa política, pois não estava garantida em lei e, portanto, poderia ser retirada a qualquer momento, a depender da vontade dos políticos. Era, pois, uma ação espontânea, eventual, descontínua, que escapava a qualquer modalidade de controle social por parte da população.

A Constituição de 1988, ao instituir o sistema de Seguridade Social, eleva a Assistência Social ao caráter de política social pública, ao lado da saúde e da previdência social. Torna-se, portanto, um direito do cidadão e um dever do Estado.

Neste sentido, cabe a reflexão:

O Direito, para Gramsci, deve ser a expressão integral da sociedade e não apenas expressão de regras de conduta que norteiam a intervenção do Estado na vida dos cidadãos. Deve ter uma função essencialmente renovadora, libertando os resíduos transcendentais, absolutos e moralistas. Sua função não deve ser aquela que o Estado apenas exerça seu poder punitivo, mas que crie um novo tipo de *civiltà* e de cidadania. (SIMIONATTO, 1995, p. 151)

Conceber a Assistência Social como direito é entendê-la como portadora da democracia, rompendo com sua vinculação aos interesses dominantes.

Nesta direção, a Constituição, ao definir o caráter democrático da Assistência Social, enfatiza o *status* de cidadania, apontando para a definição de mínimos

sociais como um padrão básico de existência como direito de todos. Isso exige dos prestadores de assistência, uma centralidade não mercantil.

Mas, como um direito constitucional, a Assistência Social só pôde ser colocada em prática a partir de sua regulamentação em Lei específica. A LOAS somente foi aprovada após cinco anos da promulgação da Constituição.

Paiva (1993), analisa que esse processo foi longo, apesar de que, desde 1989, houve mobilização da categoria de profissionais assistentes sociais, usuários e parlamentares para sua efetivação. Um grupo de especialistas pensou e elaborou propostas para o anteprojeto de LOAS e as apresentou para os parlamentares para que estes as defendessem. Após muitas negociações, os anteprojeto eram vetados. A Lei somente foi sancionada pelo governo federal, após o Ministério Público ter acionado o Executivo, através de Mandado de Injunção, dando prazo para que se posicionasse frente à matéria. Assim, em 7 de dezembro de 1993, a LOAS foi aprovada e publicada no Diário Oficial da União.

Para além de uma análise mais apurada acerca dos limites da LOAS⁷, não se pode deixar de destacar os seus avanços, situando-a como um instrumento legal que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal. Conforme o artigo 1º da LOAS,

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993)

A Assistência Social, sendo vista como um direito, rompe com a idéia do favor, da caridade, da beneficência. Como um direito com vistas a garantir o atendimento às necessidades da população mais vulnerabilizada pela pobreza e

⁷ Sobre esses limites, PEREIRA (1998) traz uma importante reflexão.

exclusão social, não pode mais ser retirada a qualquer momento, pois está garantida em lei.

Na LOAS, estão instituídos benefícios, serviços, programas e projetos destinados àquela parcela da população que não tem condições de prover o seu próprio sustento, ou de tê-lo provido pela sua família.

A Lei traz como princípios básicos, segundo o artigo 4º:

- I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre às exigências de rentabilidade econômica;
- II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial, alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito de benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL,1993)

Analisando os princípios, entende-se que a Assistência Social é uma política não contributiva, de acesso gratuito, remetendo sua natureza ao atendimento das necessidades sociais, sem submeter-se as exigências econômicas (lógica de mercado).

Sobre a universalização, há um paradoxo: como a assistência social pode ser universal, se é seletiva? Conforme apontou-se anteriormente, é destinada apenas a uma parcela da população mais vulnerabilizada e, portanto, não é para todos. O sentido que se procurou imprimir foi o rompimento com o assistencialismo e o clientelismo no atendimento aos usuários. Ferreira afirma que o princípio da universalização,

[...] indica que a assistência social deve ser entendida e implementada tendo como horizonte a redução das desigualdades sociais. Isto não significa que os direitos assistenciais devam ser garantidos a todos os cidadãos, pobres e ricos, indiscriminadamente, mas que eles devem agir no sentido de buscar a inclusão de cidadãos no universo dos bens, serviços e direitos, que são patrimônio de todos, viabilizando-se mediante a vinculação orgânica com as políticas econômicas e sociais. (2000, p.142)

Para que isso se realize, é preciso a operacionalização do último princípio, que remete a promoção da equidade, da justiça social, com transparência das ações, redução das desigualdades sociais e enfrentamento das disparidades regionais e locais no acesso aos recursos financeiros disponibilizados pelo Estado.

A LOAS propôs um novo sistema de organização e gestão das ações na área da assistência social, com base nas seguintes diretrizes, conforme artigo 5º:

- I – Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único em cada esfera de governo;
- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo. (BRASIL, 1993)

É pertinente iniciar comentando a terceira diretriz, que preconiza que o Estado é o principal responsável na condução da política de assistência, apesar de que esta pode ser realizada também pela sociedade.

Esta questão implica em desvendar a concepção de Estado e de Sociedade civil com a qual se está trabalhando.⁸

Adotando a concepção de Estado ampliado, retoma-se o sentido da primeira diretriz, recorrendo à explicação de Jovchelovitch, quando afirma que:

A descentralização consiste numa efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais, implica em auto-gestão local. Envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental, que se realiza

⁸ No caso deste estudo, incorporou-se concepção gramsciana de Estado e sociedade civil presente na Teoria Ampliada de Estado. Gramsci pensou a política dentro do marxismo e ampliou a concepção de Estado, anteriormente concebido somente como um aparelho de coerção e dominação pela classe dominante. Portanto, segundo Coutinho, ...o Estado em sentido amplo "com novas determinações", comporta duas esferas principais: a *sociedade política* (que Gramsci também chama de "Estado em sentido estrito" ou de "Estado coerção"), que é formada pelo conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executivas e policial-militar; e a *sociedade civil*, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa, etc. (COUTINHO, 1981, p.91)

O Estado, em seu sentido amplo comporta essas duas esferas, ou nos termos de GRAMSCI: "Estado = sociedade política + sociedade civil, ou seja, hegemonia revestida de coerção." (*In*: COUTINHO, 1981, p. 192)

através do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos financeiros necessários para financiá-las. (1998, p.37)

Assim, descentralização significa compartilhar o poder de decisão, as responsabilidades, o financiamento da política de Assistência Social. A descentralização tem duas perspectivas:

- a) Partilha de poder entre as esferas de governo, com ênfase na municipalização. Significa uma redistribuição das responsabilidades e as atribuições de cada nível de governo quanto às ações, serviços e financiamento. Neste enfoque, o município é o *lócus*, o foco da política de assistência social. É nele que as coisas acontecem e, portanto, é neste âmbito que as ações devem ser planejadas, considerando-se as necessidades de cada município.
- b) Partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil: significa que o Estado tem que ouvir a opinião de sua população de abrangência, respeitando as deliberações das instâncias de controle social.

Essa nova forma de gestão local, com ênfase no município, pressupõe uma forma de poder que não engloba somente o prefeito e seus assessores, mas também a população, conhecendo e exigindo transparência nas ações públicas e opinando sobre elas no sentido de aproximá-las da problemática local e dos interesses da coletividade.

Para isso, convergem os aspectos da segunda diretriz, quais sejam, a participação popular e o controle social. A participação popular é a garantia constitucional de que a população, através das suas entidades representativas, participará do processo de formulação da Política de Assistência Social e do controle de sua execução, em todos os níveis (federal, estadual e municipal). Essa

participação se dá nos conselhos, Fóruns e Conferências de Assistência Social, que são os espaços legítimos de sua realização, uma vez que estão garantidos em Lei.

O controle social exercido nos Conselhos de Assistência Social

[...] é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e da avaliação da Política, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados à sua implementação. Uma das formas de exercício desse controle é a de zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços assistenciais para todos os destinatários da Política. (BRASIL, 2002, p. 21)

Portanto, o controle social se realiza na medida em que a sociedade civil desenvolve sua capacidade de intervir na Política de Assistência Social, interagindo com o Estado, para o reconhecimento de suas necessidades e interesses. Assim, este deve ser entendido na perspectiva de controle da população sobre o Estado.

De acordo com o artigo 6º da LOAS,

As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. (BRASIL, 1993)

O sistema descentralizado e participativo da Assistência Social pressupõe que as ações sejam articuladas entre as esferas de governo, definindo-se as competências e responsabilidades de cada uma delas no atendimento das necessidades do conjunto da população. As instâncias deliberativas a que se refere o texto legal foram definidas no artigo 16º da LOAS:

As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

- I – o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social. (BRASIL, 1993)

Na seqüência, o artigo 17º define a composição do Conselho Nacional, garantindo a paridade entre representantes do governo e da sociedade civil. E, em

relação à instituição dos demais conselhos, determina que os Estados, Distrito Federal e os Municípios o façam mediante lei específica.

Para regular e normatizar os procedimentos, estratégias e fluxos operacionais do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, foram criadas as NOB's.

A segunda NOB, que passou a vigorar em 1999, fruto da discussão entre gestores, conselhos, prestadores de serviços e representantes dos usuários, traz a proposta de fazer avançar o processo de construção do sistema descentralizado e participativo da assistência social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo. Na apresentação deste documento ficou definido que:

Como instrumento que disciplina a organização da gestão das ações, esta NOB avança no processo de construção do sistema de Assistência Social, quando amplia a autonomia dos estados e municípios e qualifica as relações entre Estado e Sociedade, na organização de uma rede de atenção que priorize as demandas de inclusão e proteção do seu público alvo e a qualidade do seu atendimento. (BRASIL, 1998, p. 5)

Em relação aos Conselhos de Assistência Social, a NOB os define como instâncias de decisão e negociação, juntamente com as conferências e as comissões intergestoras, admitindo que:

O princípio de democratização presente da Constituição Federal e na Lei Orgânica da Assistência Social, se materializa na implementação e fortalecimento dos espaços de gestão colegiada entre o poder público e a sociedade civil nas três esferas de governo. Estas instâncias, organizadas sob forma de conselhos e conferências devem buscar a negociação e o consenso no interior do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. (ibid., p. 19)

As competências dos conselhos são definidas na NOB, seguindo o que dispõe o artigo 18º da LOAS. Neste artigo, estão dispostas as competências do

CNAS, que servem de fundamento para a definição de competências dos conselhos estaduais e municipais, conforme segue:

- I – Aprovar a Política Nacional de Assistência Social;
 - II – normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social,
 - III – fixar normas para a concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social;
 - IV – conceder atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos, na forma do regulamento a ser fixado, observado o disposto no art.9º desta Lei;
 - V – zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;
 - VI – a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos, a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
 - VII – (vetado)
 - VIII – apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;
 - IX – aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais eqüitativa, tais como: população, renda *per capita*, mortalidade infantil, e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
 - X – acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
 - XI – estabelecer diretrizes, avaliar e aprovar os programas anuais e plurianuais Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS;
 - XII – indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS junto ao Conselho Nacional de Seguridade Social;
- Nota: A medida provisória nº1.799-5, de 13 de maio de 1999, no seu art.13 revogou, dentre outros, o art. 6º da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que institui o Conselho Nacional de Seguridade Social;***
- XIII – elaborar e aprovar seu Regimento Interno;
 - XIV – divulgar no Diário Oficial da União todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e os respectivos pareceres emitidos. (BRASIL,1993)

Em consonância com essas atribuições do CNAS, bem como considerando o conteúdo geral da LOAS, foi possível aos municípios fixarem em suas leis as competências dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Mas, cabe ressaltar que a NOB de 1999 amplia essas competências, ao definir que os conselhos devem também:

- a) atuar como instância máxima de recursos que pode ser acionada por qualquer das outras instâncias de gestão, para dirimir dúvidas e decidir sobre divergências;

b) articular com outros conselhos e conferências, organizados de acordo com segmentos populacionais ou em outras políticas públicas, através de comissões de interface, de plenárias entre conselhos, de resoluções conjuntas, entre outros;

c) aprovar o plano de aplicação dos fundos, avaliar balancetes e aprovar a prestação de contas ao final do exercício;

d) controlar e fiscalizar os serviços prestados integrantes dos planos por todas as entidades beneficentes de assistência social na área da educação, da saúde e da assistência social, cujos recursos são oriundos das imunidades e renúncias fiscais por parte do governo, conforme Leis nº 8.812, de 24 de setembro de 1991, 9.732, de 11 de dezembro de 1998 e suas regulamentações. (BRASIL, 1998, p. 20)

O conjunto das competências definidas na LOAS, bem como a ampliação definida na NOB traduzem que a principal competência dos Conselhos é o controle social da Política de Assistência Social em sua área de abrangência.

Para cumprir essa importante tarefa faz-se necessária a constante capacitação dos conselheiros que contemple conhecimentos sobre:

- a Constituição de 1988, seus princípios de valorização da democracia e da cidadania do povo brasileiro e o reordenamento político, jurídico, administrativo e institucional proposto para as políticas públicas no Brasil;
- a legislação pertinente à área da Assistência Social e o acompanhamento das resoluções do CNAS e do CEAS⁹.

Esses conhecimentos são essenciais para que os conselhos consigam romper com práticas autoritárias por parte dos gestores, incorporando seu novo papel de sujeitos políticos que atuem no enfrentamento da máquina administrativa burocratizada do poder público. Para isso, é preciso que se desenvolva um grau de organização que facilite os canais de participação, comunicação e informação, o que se consegue através do planejamento de suas ações.

⁹ É pertinente ressaltar que, apesar da descentralização da Assistência Social, cabe ao gestor estadual o papel fundamental de apoio aos municípios, no acompanhamento das ações e na criação de polos regionais para a solução de problemas que ultrapassem os limites municipais. Desta sorte, o CEAS deve acompanhar, fiscalizar e controlar a implementação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social no âmbito estadual, estabelecendo a necessária articulação com o CNAS e com os CMAS, no desempenho de suas atribuições e competências.

Com esses compromissos, acredita-se ser possível aos conselhos atuar no campo das ações propositivas, qualificando-se como instrumentos de interlocução e controle das ações governamentais, viabilizando o exercício político do diálogo e da negociação, na busca pela definição de ações que atendam o interesse coletivo do conjunto dos usuários da Política de Assistência Social.

Na atualidade, estão se construindo novos desafios no âmbito desta Política, uma vez que a “[...]IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Dezembro/2003 em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.” (BRASIL, 2004, p.11)

A proposta do SUAS está sendo operacionalizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (comando único nacional), através da Secretaria Nacional de Assistência Social, que elaborou a proposta e enviou aos estados e municípios para discussão de conselheiros, gestores e técnicos, tendo em vista a possibilidade de abarcar as sugestões e complementações resultantes desse processo.

Importa refletir que, a exemplo do SUS, o SUAS visa ampliar e re-significar o atual sistema descentralizado e participativo, ou seja,

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e inclusivo, deve implantar uma nova lógica de organização das ações sócio assistenciais, ofertada mediante um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, tendo como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidas pelas funções que desempenha, pelo número de pessoas que delas necessitarem e pela sua complexidade. (ibid., p.12)

Com base nesses critérios, os modelos de gestão dos municípios serão definidos, conforme a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL,2004), a partir dos seguintes parâmetros:

- **Política de Proteção Social Básica:** todos os municípios (pequeno, médio e grande porte) devem oferecer serviços de proteção básica (centros de referência de assistência social) visando

[...] promover atenção às situações de vulnerabilidade apresentadas e prevenir situações de risco pessoal ou social, contribuindo para a inclusão social e autonomia das famílias, seus membros e indivíduos, bem como para a redução dos índices de eventos. (BRASIL, 2004, p. 12)

- **Política de Proteção Social Especial:** os municípios de médio e grande porte deverão oferecer serviços de proteção social especial em dois níveis:

a) serviços de proteção social de média complexidade, ofertados

[...] através de rede própria ou de consórcios intermunicipais, cuja função prioritária seja de proteger as famílias, seus membros e indivíduos, cujos direitos fundamentais já se encontram violados, mas que mantêm vínculos e, ou, laços de pertencimento, e, também de inseri-las em outras políticas públicas de forma sustentável. (ibid., p.12)

b) serviços de proteção especial de alta complexidade, ofertados “nos casos de situação de risco pessoal ou social, cujos vínculos já estejam rompidos e que justifiquem um acolhimento direto do poder público [...]”. (ibid., p. 12). Esses serviços deverão contar com a parceria da esfera estadual.

A nova organização da gestão viabilizará maior fluidez dos fluxos de financiamento, através de transferências diretas do Fundo Nacional para os Fundos Municipais.

A partir da aprovação desta proposta do SUAS, os conselheiros de assistência social deverão estar atentos para as mudanças e ampliação de suas competências. Assim, pode-se afirmar que a conjuntura atual reforça os desafios da perspectiva de realização dos conselhos municipais como estruturas de uma nova institucionalidade democrática no âmbito da Política de Assistência Social.

Para finalizar a reflexão, cabe ainda ressaltar que os desafios e possibilidades da realização da Assistência Social como política pública são influenciados, conforme Oliveira, pela presença de diferentes “culturas políticas” que

[...] não só atravessam as ações coletivas dos grupos sociais, como incidem nos sistemas de proteção social. No caso da Assistência Social, essas culturas apresentam características que, de um lado, favorecem a “transição” para um modelo participativo, e, de outro, impedem sua consolidação, na medida em que mantêm atitudes e práticas perpetuadoras do elitismo e do clientelismo. (2003, p. 117)

Assim, ao tomar como referência a LOAS, a citada autora destaca que os elementos que compõem a Assistência Social “[...] são pensados na perspectiva da democracia participativa, (mas), convivem com tendências tecnocráticas e clientelistas, que embaçam a consolidação de uma cultura política democrática [...]” (id.) nessa área.

A par desse enfoque, reitera-se a importância do constante estudo e aprofundamento dos conteúdos que dizem respeito à Assistência Social, de modo a apreender seus conflitos teórico-práticos.

Nesse caminho, situa-se a relevância de pesquisas que tragam como foco os elementos definidos pela legislação (LOAS, NOB, SUAS), ressaltando não apenas a sua legalidade, como também sua legitimidade, como é o caso deste trabalho, que focaliza o estudo dos conselhos de Assistência Social na direção da consolidação do sistema descentralizado e participativo preconizado legalmente.

Na próxima seção, apresenta-se, pois, os caminhos metodológicos seguidos no desenvolvimento da pesquisa, cujo conteúdo introduz e evidencia o formato da apresentação e análise dos resultados, por sua vez situado na seção 4.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Tendo em vista o marco teórico apresentado, optou-se em seguir a perspectiva dialética, a partir da qual, Minayo (1993, p.89-90) demarca as balizas do processo de conhecimento:

A primeira delas é o seu caráter aproximado. Isto é, o conhecimento é uma construção que se faz a partir de outros conhecimentos sobre os quais se exercita a apreensão, a crítica e a dúvida. [...] O segundo ponto diz respeito ao caráter de inacessibilidade do *objeto*. A inatingibilidade do *objeto* se explica pelo fato de que as idéias que fazemos sobre os fatos são sempre mais imprecisas, mais parciais, mais imperfeitas do que ele. [...] O terceiro ponto se refere à vinculação entre pensamento e ação. Ou seja, nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeira instância, um problema da vida prática. [...] O quarto ponto enfatiza o caráter originariamente interessado do conhecimento ao mesmo tempo que sua relativa autonomia. O olhar sobre o objeto está condicionado historicamente pela posição social do cientista e pelas correntes de pensamento em conflito na sociedade. Porém existe uma “autonomia relativa” das ciências sociais [...], visando a descoberta da verdade, [...] partindo de diferentes axiomas gerais.

Considerando esses parâmetros e a importância da análise dos conselhos paritários no âmbito das políticas sociais, a fim de obter êxito nesta pesquisa, procedeu-se um estudo à bibliografia pertinente, buscando fontes primárias e secundárias a fim de se chegar a resultados científicos, capazes de contribuir com a produção do conhecimento acerca dos conselhos de Assistência Social, na perspectiva de seu significado na construção de uma nova institucionalidade pública e democrática.

A experiência profissional ligada aos conselhos municipais, enfatizada na introdução deste trabalho, aliada ao estudo teórico empreendido, estimulou a pesquisa¹⁰, centrada em investigar o Conselho Municipal de Assistência Social de Canoinhas/SC. Portanto, o **universo** da pesquisa é o município de Canoinhas/SC.

¹⁰ É pertinente situar as contribuições oferecidas pelas disciplinas Seminário de Pesquisa e Planejamento e Avaliação de Políticas Sociais (cursadas no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC) para a definição dos caminhos metodológicos apresentados nesta seção.

A partir da definição do **nível de análise** (local), entende-se que a **unidade de análise** é o CMAS de Canoinhas.

Para a coleta de dados, optou-se pelos documentos como fonte de informações. A pesquisa documental, “[...] é aquela realizada a partir de documentos considerados cientificamente autênticos (não fraudados) [...] a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características e tendências.” (CARVALHO, 1995, p.154). Mazzotti reforça essa posição, ao considerar como documento:

[...] qualquer registro escrito que possa ser usado como fonte de informação. Regulamentos, atas de reunião, livros de frequência, relatórios, arquivos, pareceres, etc., podem nos dizer muita coisa sobre os princípios e normas que regem o comportamento de um grupo e sobre as relações que se estabelecem entre diferentes subgrupos. (2004, p.169)

Desta sorte, como **fonte de informações**, utilizou-se a documentação do CMAS, incluindo-se as atas, o livro de frequência, o regimento interno e as resoluções do Conselho, a Lei Municipal de Criação e os Decretos de nomeação dos membros.

A utilização dessa fonte de informações pode justificar-se ao considerar que “[...] há importantes pesquisas elaboradas exclusivamente mediante documentos [...]” (GIL, 2002, p.46). Não obstante, cabe visualizar as qualidades apontadas por Bredemeier, quando afirma que

Os documentos datados historicamente possibilitam a reconstrução de um cenário contextualizador. Os dados contidos nos mesmos permitem uma constante retomada dos elementos presentes nos relatos, sem o ônus de exigir uma nova reprodução dos fatos. (2203, p.90)

Isso quer dizer que os documentos, por serem estáveis e aportarem informações diretamente (datas, nomes, pautas, discussões, omissões, etc.), permitem ao pesquisador situar os dados no tempo e no espaço, codificando-os ou caracterizando-os em função das necessidades da pesquisa.

Tal entendimento foi importante para delimitar a primeira gestão do CMAS (1997-2001), como período histórico a ser pesquisado, dada a sua prerrogativa de ser o marco inicial de funcionamento do Conselho. Classificou-se esse período em dois ciclos, de acordo com os dois mandatos presentes nesta gestão: o primeiro corresponde ao período entre 1997 e 1999; e o segundo, entre 1999 e 2001. Não obstante, considerou-se como ponto de partida o processo de formação do CMAS, no ano de 1996.

Tendo em vista a definição acima, **o modo de investigação** delinea-se como um estudo de caso, dada a proposta de observar uma realidade objetiva – o CMAS de Canoinhas/SC,

investigando e interpretando os fatos sociais que dão contorno a essa realidade. Na captação da expressividade humana, objetividade em atividades cotidianas, o estudo de caso propõe a exploração e o aprofundamento dos dados, para a transcendência da realidade investigada, ao submetê-los a referências analíticas mais complexas. (DINIZ, 1999, p. 45)

Esta opção direciona a caracterizar o **tipo** da pesquisa como exploratória, uma vez que,

Por sua natureza heurística, o estudo de caso é exploratório e tem como principal utilidade a possibilidade de apreensão do problema nos seus diferentes traços, inquirindo o pensamento lógico e estimulando a experiência intelectual. Sua importância também está no fato de não fazer do conhecimento descritivo o alvo essencial, mas de promover a ruptura do senso comum, através de um processo de compreensão dos elementos mais significativos, investigados com profundidade. (ibid., p. 46)

Pela proximidade ao universo pesquisado e devido a investigação buscar compreender a natureza de um fenômeno ligado a situações complexas, entende-se que a **natureza do método** identifica-se com a pesquisa qualitativa. Cabe, pois, ressaltar que

Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das

particularidades do comportamento dos indivíduos. (RICHARDSON, 1999, p.80)

Complementando a perspectiva do autor supramencionado, Martinelli tece três considerações a respeito da pesquisa qualitativa:

* **a primeira** é quanto ao seu caráter inovador, como pesquisa que se insere na busca de significados atribuídos pelos sujeitos às suas experiências sociais;

* **a segunda** é quanto à dimensão política desse tipo de pesquisa que, como construção coletiva, parte da realidade dos sujeitos e a eles retorna de forma crítica e criativa;

* **a terceira** é que exatamente por ser um exercício político, uma construção coletiva, não se coloca como algo excludente ou hermético, é uma pesquisa que se realiza pela via da complementaridade, não da exclusão. (1999, p. 27)

Além do uso da abordagem qualitativa, para a coleta de dados, utilizou-se concomitantemente, técnicas da abordagem quantitativa, pois entende-se que estas não são excludentes, mas, complementares, como afirma Baptista:

É significativo recorrer-se ao empirismo e à quantificação para melhor conhecer a realidade. Mas esse procedimento deve vir associado à análise qualitativa, pois ela possibilita um aprofundamento real do conhecimento e uma acumulação do saber, requisitos fundamentais da ciência. (1999, p.38)

Utilizou-se, pois, técnicas estatísticas, como recurso complementar para classificar e apresentar os dados. Isso contribuiu para identificar características objetivas e subjetivas do grupo pesquisado (CMAS de Canoinhas), integrando pontos de vista, métodos e técnicas.

Nesta direção, o **instrumento** utilizado foi o roteiro de coleta de dados documental (vide Apêndice), elaborado a partir da operacionalização dos conceitos com os quais se trabalhou no primeiro capítulo, a fim de auxiliar a construção de indicadores que pudessem ser observáveis empiricamente na coleta de dados.

Teve-se a oportunidade, através do estudo em diversos autores como: Baptista (2000), Silva e Silva (2001), Draibe (2001), Cohen e Franco (1993), Januzzi (2001), Beloni; Magalhães; Sousa (2001); de entender que a operacionalização de

conceitos fornece as bases para a construção de um sistema de indicadores para a aferição dos fenômenos ligados à situação a ser estudada, ou seja, articular os conceitos com a realidade empírica dos fenômenos.

Com base nos autores acima mencionados, no caso desta pesquisa que tem como foco as possibilidades de consolidação do CMAS de Canoinhas/SC como estrutura de uma nova institucionalidade pública democrática, esquematizou-se o Quadro 01, que serviu de base para a coleta de dados.

QUADRO 01 – OPERACIONALIZAÇÃO DE CONCEITOS

Parâmetro conceitual	Variáveis ou Categorias	Indicadores
Conselhos gestores como estruturas de uma nova institucionalidade pública democrática	a autonomia	<ul style="list-style-type: none"> - organização interna; - capacitação de conselheiros - utilização de mecanismos judiciais; - mobilização de outros espaços públicos e de organização da sociedade civil.
	a revogabilidade dos mandatos	<ul style="list-style-type: none"> - formação; - composição; - processo de escolha dos conselheiros.
	o caráter deliberativo	<ul style="list-style-type: none"> - Legitimidade de representação; - Publicização do debate; - defesa de interesses coletivos; - formulação de agendas a serem tematizadas pelo governo; - controle social sobre as ações públicas; <p>construção de um projeto político que rompa com a fragmentação das políticas públicas.</p>
	criação de canais de comunicação	<ul style="list-style-type: none"> - uso de novas tecnologias; - assembléias populares.

FONTE: Elaborado pela pesquisadora, a partir da revisão de literatura supramencionada

Após a coleta dos dados, estes foram analisados através do procedimento de análise de conteúdo, que segundo BARDIN (1988, p.95), organiza-se em três fases, a saber: “1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.”

Na primeira fase, segundo a autora, procede-se a organização propriamente dita, envolvendo a etapa do planejamento, até chegar a preparação do material (dados), onde, por exemplo se transcreve as entrevistas gravadas. (ibid., p. 95-101). No caso da presente pesquisa, esta etapa é entendida como organização e compilação dos dados documentais.

Sobre a segunda fase, a autora argumenta que esta “[...] consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas.”(ibid., p.101). Em relação aos dados quantitativos, utilizou-se a codificação e a tabulação. Quanto aos dados qualitativos, selecionou-se o conteúdo a ser observado, a partir dos indicadores de conceitos.

A terceira fase é o momento em que “[...] os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos e válidos. [...] O analista, [...] pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objectivos [SIC] previstos ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas.” (ibid., p. 101). Neste momento, procedeu-se às inferências, a partir da correlação dos dados e das categorias teóricas. Cabe ressaltar que, neste trabalho, optou-se em situar essa fase (da análise), imediatamente após a apresentação dos dados.

supramencionada.

Ademais, para a apresentação e análise dos dados, utilizou-se as categorias teóricas destacadas no QUADRO 01, já trabalhadas no capítulo anterior. A definição dos indicadores de conceitos foi elaborada, *a priori*, a partir da lista de condições

apresentada por Teixeira (2000, p.105-107), conforme explicitou-se no item 2.2. No entanto, alguns desses indicadores não estão presentes exatamente nos conceitos de Teixeira, posto que considerou-se todo o estudo teórico que compreende os três itens do capítulo anterior, o que possibilitou sua ampliação.

Do mesmo modo, as indicações de Teixeira foram complementadas pelo conjunto da reflexão empreendida na revisão de literatura e pela pesquisadora. Entende-se que a adoção de determinados conceitos, resulta numa concepção geral que congrega vários aspectos, por exemplo: ao considerar o reordenamento político, jurídico, administrativo e institucional das políticas públicas no Brasil¹¹ após a Constituição Federal de 1988, deve-se entender os conselhos, suas atribuições e papéis condição essencial para sua efetivação, na medida em que configuram um dos espaços de realização da descentralização.

Deste modo, na categoria **autonomia**, considerando o conjunto das reflexões acima descrito, foram acrescentados os indicadores **organização interna** e **capacitação de conselheiros**, na medida em que entende-se estes como condição para garantir a autonomia dos conselhos. Nas demais categorias, os indicadores foram retirados dos próprios conceitos, considerando-se, porém, o conjunto das reflexões empreendidas no capítulo teórico.

Portanto, recorreu-se a referências teóricas e empíricas, mediante a análise e inter-relação das categorias emergentes da problemática levantada.

No próximo capítulo procede-se a apresentação e análise da pesquisa.

¹¹ E, em especial a configuração da Assistência Social como política social pública.

4 O CMAS DE CANOINHAS/SC NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA E DEMOCRÁTICA

4.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CANOINHAS/SC

O município de Canoinhas, área geográfica na qual concentrou-se a pesquisa, está situado no Planalto Norte Catarinense. Possui uma área territorial de 1.141,5 Km². Sua distância da Capital é de 392 Km. Sua população em 2002 atingiu 52.048 habitantes, dos quais 73,4% residem em área urbana e 26,6%, em área rural (TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA, 2004).

Canoinhas é o município-sede da AMURC, que congrega 07 municípios (Bela Vista do Toldo, Canoinhas, Irineópolis, Major Vieira, Matos Costa, Porto União e Três Barras), unidos, historicamente, pela “Guerra do Contestado”, também chamada de “Guerra dos Fanáticos”, que pode ser resumida na seguinte afirmação:

No período de 1912 a 1916 a região foi palco de grandes conflitos, quando a população cabocla do Planalto organizou sua resistência às transformações econômicas que ameaçavam diretamente sua vida social, sua sobrevivência econômica e sua relação com a terra que, à época, habitavam. [...] várias foram as origens desse conflito, posto que, na mesma época e lugar aconteceram: um movimento messiânico de grandes proporções, uma acirrada disputa pela posse de terras, uma violenta competição econômica pela exploração das riquezas naturais e um conflito entre os estados do Paraná e Santa Catarina pela fixação de seus limites (AMURC, 1997,p. 31).

Esses episódios, apesar de remontarem uma época distante, são relevantes na medida em que influenciaram na situação atual de desenvolvimento da região, ou seja, no decorrer da história, as riquezas foram sendo retiradas sem o devido retorno financeiro e de investimento pelos posseiros e empresas exploradoras, o que foi gerando *déficits* econômicos e sociais.

De acordo com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico de Canoinhas, a agricultura “é o principal sustentáculo econômico do município”,

destacando-se na produção de batatas, feijão, fumo, milho, soja, tomate. Na pecuária, há a produção de bovinos, suínos, aves, ovinos, leite e mel. A indústria é baseada, fundamentalmente, no extrativismo e na transformação da madeira e da erva-mate (CANOINHAS, 1997).

Por ter como atividades econômicas principais a agricultura e o extrativismo, o município enfrenta dificuldades decorrentes do enfraquecimento desses setores da economia, dados os riscos financeiros da atividade agrícola, somada à instabilidade da política agrícola nacional, bem como o fato de que a indústria extrativa não tem registrado crescimento significativo.

Sem a pretensão de oferecer um diagnóstico social do município, apresenta-se, a seguir, um quadro que contém um conjunto de indicadores usados para verificar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

QUADRO 02 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL – IDH-M

Indicadores	1991	2000
Esperança de vida ao nascer (em anos)	65,39	69,96
Taxa de alfabetização de adultos (%)	91,33	94,23
Taxa bruta de frequência escolar (%)	59,31	80,37
Renda <i>per capita</i> (em R\$)	148,58	254,26
Classificação Índice de longevidade(em Santa Catarina)	278°	264°
Classificação Índice de Educação (em Santa Catarina)	59°	61°
Classificação Índice de Renda (em Santa Catarina)	145°	136°
Classificação no IDH-M (em Santa Catarina)	195°	190°
Classificação no IDH-M (no Brasil)	1332°	1037°

FONTE: TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA.

O quadro 02 demonstra que houve avanços no município na maioria dos indicadores apresentados. Ao considerar o primeiro indicador, que trata da esperança de vida ao nascer, verificou-se que Canoinhas ficou acima da média do

país, que é de 67,7 anos. Porém, ficou abaixo da média do Estado de Santa Catarina que é de 73,7 anos, o que justifica sua posição.

Em relação ao Índice de Educação, apesar de ter evoluído em porcentagem, houve retrocesso em sua posição em relação aos 293 municípios do Estado. Segundo dados do Tribunal de Contas de Santa Catarina (2004) , a classificação do município em relação ao Índice de Evasão Escolar evoluiu de 253º, em 1997, para 229º, em 2001.

Ao comparar indicador de renda *per capita* no ano de 2000, os dados do TCE (id.) apontam o município, acima da média do índice de renda de Santa Catarina, mas abaixo da média brasileira.

As classificações situadas no quadro demonstram que o município apresenta índices pouco qualificados, no *ranking* dos 293 municípios catarinenses, pois sua posição no IDH-M é a de 190º.

Portanto, o mapa das condições de vida reforça a necessidade de ações consistentes nas áreas de saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, agricultura. A partir das reflexões empreendidas no primeiro capítulo, entende-se a necessidade de considerar as contribuições dos mecanismos de controle social existentes no município, para que se possa, através da gestão participativa, qualificar as ações nas diversas áreas.

Ao pesquisar sobre os mecanismos de controle social do município¹², identificou-se que este possui os seguintes:

- Conselho Municipal de Trânsito, Transporte e Sinalização: instituído em 19/07/1973.
- Conselho Municipal de Cultura: instituído em 18/07/1978.

¹² FONTE: Pesquisa Documental.

- Conselho Municipal de Agricultura: instituído em 27/02/1991.
- Conselho Municipal de Saúde: instituído em 19/12/1991.
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: instituído em 19/12/1991.
- Conselho Municipal de Assistência Social: instituído em 08/08/1996.
- Conselho Municipal de Educação: instituído em 13/06/1997.
- Conselho Municipal de Turismo: instituído em 26/10/1998
- Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF: instituído em 19/04/2000
- Conselho Municipal de Alimentação Escolar: instituído em 24/08/2000.
- Conselho Municipal de Trabalho e Emprego: instituído em 11/07/2002
- Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência: instituído em 17/12/2002.

Cabe ressaltar que é o poder público - a estrutura da administração municipal - quem executa as políticas sociais no âmbito do município, mas acredita-se que, se todos esses conselhos exercerem realmente o seu papel de órgão autônomo, deliberativo e fiscalizador das ações nas diversas áreas, serão encontradas soluções para a melhoria das condições de vida da população do município.

Os objetivos deste trabalho remetem a uma análise mais aprofundada de um desses mecanismos de controle social: o Conselho Municipal de Assistência Social tarefa essa empreendida nos itens que seguem.

4.2 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO CMAS DE CANOINHAS/SC

O primeiro passo para a formação do CMAS de Canoinhas/SC deu-se em 1993, quando a Prefeitura Municipal, através da Secretaria Municipal de Saúde e

Bem Estar Social (SMSBES), convocou uma reunião para apresentar a proposta enviada pelo Governo Federal de criação do Conselho Municipal de Bem Estar Social (assim denominado na referida proposta). A reunião realizou-se em 18/07/1993, contando com a presença de 21 pessoas representando órgãos governamentais e da sociedade civil. Nas reuniões que se seguiram participaram também outros órgãos governamentais e não governamentais (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 1996-1999).

Cardoso, em análise a esse processo, afirma:

Num total de 28 entidades, discutiram em apenas quatro reuniões a constituição, a regulamentação e a formação do Conselho Municipal de Bem Estar Social, sem que houvesse um aprofundamento teórico na questão; aprovaram a lei de criação do Conselho Municipal e definiram a constituição do mesmo. (2000, p. 396)

Na quinta reunião, de acordo com Ata 005/93 (CONSELHO MUNICIPAL DE BEM ESTAR SOCIAL, p. 005), as duas assistentes sociais responsáveis pela organização do processo, comunicaram ao Conselho que entraram em contato com o gabinete de um Deputado que enviou o “Manual de Orientação para Programas de Bem Estar Social”, juntamente com o modelo de lei municipal, sendo informadas de que, até aquele momento, não havia Decreto do Presidente regulamentando a criação dos conselhos. As assistentes sociais contataram também vários municípios de Santa Catarina e constataram que os mesmos estavam em fase de estudo para a criação dos conselhos municipais. Desta forma, os membros presentes concordaram em continuar reunindo-se apenas como comissão provisória.

Apesar do compromisso firmado, o movimento dessas entidades esvaziou-se, não havendo mais registros de atas de reuniões dessa comissão provisória.

De acordo com Cardoso,

Mesmo com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 07 de dezembro de 1993; não houve rearticulação dessa comissão, a não ser em junho de 1996, quando a Prefeitura Municipal recebeu um ultimato

de formar o Conselho Municipal e entregar o Plano Municipal de Assistência Social no prazo máximo de 15 de agosto de 1996. Em função disso, contratou uma Assistente Social com a função de mobilizar a sociedade civil e o poder público, formar o Conselho Municipal e a partir daí elaborarem as leis que legitimariam o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social, além de elaborar o Plano Municipal nesta área, para o exercício de 1997. (2000, p. 396)

O primeiro passo dessa profissional, segundo a autora supramencionada, foi buscar capacitação, através da qual constatou os avanços teórico-práticos na área da assistência social em detrimento do retrocesso do município, devido a paralisação do processo, conforme já se ressaltou anteriormente.

A primeira reunião para a formação do CMAS ocorreu no dia 03 de julho de 1996, na qual participaram 21 representantes de órgãos governamentais e não governamentais do município. Desta forma, foi ressaltada a urgência da Formação do CMAS como condição ao repasse de verbas. Após as devidas discussões e explicações foi formado o CMAS, composto de 24 membros - 12 governamentais e 12 não governamentais (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999, p.006).

De acordo com Cardoso (2000, p. 396), a Assistente Social, em conjunto com a SMSBES, elaborou a Lei de Criação do Conselho e do Fundo Municipal, que posteriormente foi discutida e aprovada pelos conselheiros.

Para elaborar o primeiro Plano Municipal de Assistência Social, a referida profissional,

... solicitou a todas as entidades sociais do município que lhe enviassem dados relativos as atividades desenvolvidas por cada uma delas e as metas a serem alcançadas para o próximo ano. No setor público esta profissional buscou cada setor com atividades na área social e fez os mesmos levantamentos junto aos conselheiros; discutiram-se as necessidades emergenciais e urgentes neste campo, bem como os anseios e alternativas que solucionariam e/ou minimizariam os problemas sociais à nível local. Todos os dados coletados foram agrupados, quantificados, analisados a fim de compor o Plano Municipal... (ibid., p. 397)

Segundo Cardoso (id.), essa foi a forma encontrada para aproximar ao máximo possível o Plano da realidade local, uma vez que a Prefeitura não dispunha de dados sobre o município, e tampouco havia tempo hábil para ampliar as discussões com a sociedade. Assim, o Plano foi aprovado na reunião subsequente do CMAS, realizada em 08 de agosto de 1996.

De acordo com as atas do Conselho Municipal de Assistência Social (1996-1999, p.009), em outubro de 1996, realizou-se a terceira reunião do CMAS, na qual duas conselheiras repassaram o conteúdo do Treinamento para Conselheiros Municipais, do qual participaram na cidade de Mafra/SC, dirigido a conselheiros de Assistência Social da região. Evidenciaram, porém, que os palestrantes não apresentaram, na ocasião, dados concretos sobre os critérios de repasse de recursos para o FMAS. Após as discussões, sugeriu-se que fosse solicitado treinamento para todos os conselheiros, o que ficou de ser providenciado pela SMSBES.

Segundo Cardoso,

Após dados todos os passos iniciais para a implantação definitiva do Conselho, estando o mesmo formalizado e regulamentado e o Plano entregue na data prevista aos órgãos congêneres na esfera estadual, passou-se a discutir a organização interna do Conselho, nomeando-se uma Comissão para a elaboração do Regimento Interno do órgão. (2000, p. 397)

O Regimento foi discutido e aprovado em reunião do CMAS, em 13 de novembro de 1996. Nessa ocasião, de acordo com as atas do CMAS, também esteve em pauta a eleição do Presidente e Vice do CMAS, bem como da definição da Secretária Executiva. Devido à proximidade da transição do governo municipal, deliberou-se por deixar a eleição para o próximo ano, bem como por convidar o Prefeito e Vice-Prefeito eleitos para participarem da próxima reunião, apresentando

a situação do Conselho e solicitando que pensassem na questão da secretaria executiva (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999, p.010).

Na reunião com o Prefeito e Vice eleitos, realizada em 03 de dezembro de 1996, os conselheiros apresentaram-se aos convidados, esclarecendo questões relativas à Assistência Social, como a LOAS e o papel do CMAS. Abordaram a necessidade de definição da Secretaria Executiva, ressaltando sua preocupação de que fosse uma pessoa comprometida com a área. Seguiu-se, pois, uma discussão em torno dos assuntos apresentados, com perguntas dos convidados, que foram sendo esclarecidas pelos conselheiros presentes. Repassou-se aos convidados cópia da Lei de Criação do CMAS e FMAS e do Regimento Interno (ibid., p.11-12).

O processo de formação do CMAS deu-se, portanto, através de um ciclo de seis reuniões realizadas entre julho e dezembro de 1996. Nessa fase inicial, consolidaram-se ações voltadas mais especificamente à organização interna, que permitissem o adequado funcionamento do Conselho, conforme prevê a legislação nacional.

Dentre essas ações, destaca-se a elaboração do projeto de lei municipal de criação do conselho, o qual passou por avaliação da Assessoria Jurídica da PMC, antes de ser enviado para a Câmara de Vereadores. Após a aprovação, a Lei Nº 2.789, de 08 de agosto de 1996, foi sancionada e publicada. O conteúdo da referida lei estabelece os objetivos, as competências, a composição e o funcionamento do CMAS (CANOINHAS, 1996b).

Nessa mesma linha, houve a discussão sobre as eleições para Presidente e Vice Presidente, para as quais os conselheiros sugeriram a candidatura da representante da APAE, mas optaram em retomar o assunto na primeira reunião do ano de 1997, após a posse da nova equipe do governo municipal eleito.

Houve também a discussão, elaboração e aprovação do Regimento Interno que, elaborado com base na lei municipal, permite um detalhamento desta, especificando o mandato, os processos de eleição e nomeação e substituição de conselheiros, a organização (através do plenário, da diretoria e da secretaria executiva), o funcionamento (periodicidade, quorum necessário para as deliberações, processo de votação e aprovação das matérias em pauta e o caráter público das reuniões) e as atribuições (do Presidente, Vice Presidente, conselheiros, comissões e secretaria executiva. Após a aprovação do CMAS, o Regimento Interno foi aprovado e publicado pelo Prefeito Municipal, através de decreto.

Para analisar esse conjunto de ações, recorre-se à categoria **Autonomia**, podendo-se inferir, através dos indicadores **Organização Interna e Capacitação de conselheiros**, que nesse período houve intenso trabalho no sentido de criar as condições para garantir, posteriormente, o respeito pelas deliberações do CMAS.

Outrossim, apesar do Conselho ter sido criado às pressas, tendo em vista a exigência formal de acesso aos programas federais (ver seção 1), houve a discussão com a sociedade, na medida em que esta foi chamada a dialogar e definir a composição do conselho e as eleições dos representantes não governamentais.

Além de deliberar sobre a lei, a eleição da diretoria e o regimento interno, foi viabilizada uma primeira capacitação de conselheiros, da qual participaram somente duas conselheiras, havendo, no entanto, o repasse dos conteúdos aos demais, promovendo-se o debate público no âmbito do CMAS.

Quanto ao **caráter deliberativo**, aqui tomado como categoria de análise, na medida em que convidou-se o Prefeito e Vice-Prefeito eleitos para apresentar o conselho, evidenciando o seu papel, além de esclarecer questões relativas à Assistência Social e abordar a necessidade de definição da Secretaria Executiva, os

primeiros conselheiros demonstraram aptidão para a **publicização do debate** e **formulação de agendas a serem tematizadas pelo futuro governo**. A identificação desses indicadores é importante na medida em que sua presença pode aqui ser entendida como um primeiro passo para a tomada de decisão na defesa de interesses coletivos e para o exercício do controle social.

A partir desse passo inicial, segue-se, no próximo item, a apresentação e análise dos dados referentes à primeira gestão do CMAS.

4.3 A PRIMEIRA GESTÃO DO CMAS DE CANOINHAS/SC NA PERSPECTIVA DE CONSTITUIÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA DEMOCRÁTICA

4.3.1 A realidade operacional do CMAS

Neste item, aborda-se aspectos relativos à composição do CMAS, às presenças e participações dos conselheiros, bem como à frequência, discussão, deliberação, votação e aprovação dos assuntos colocados em pauta. Esses aspectos estão relacionados às categorias eleitas neste trabalho.

Conforme explicitou-se no capítulo anterior, a primeira gestão do CMAS é compreendida, neste estudo, como o período entre 1997 e 2001, que inclui dois mandatos dos conselheiros, aqui nominados como primeiro ciclo (1997-1999) e segundo ciclo (1999-2001).

Através do estudo empreendido na Lei de Criação, no Regimento Interno e nos decretos de nomeação dos membros do CMAS, percebeu-se que há convergência no que diz respeito à composição do Conselho, pois em todos está previsto um total de 24 (vinte e quatro) membros, sendo 12 (doze) representantes de OG's e 12 (doze) de ONG's. Tal constatação vem ao encontro do que preconiza a

LOAS, pois garante-se a paridade entre governo e sociedade civil. Através desses dados referentes à composição, como indicador da categoria **revogabilidade dos mandatos**, pode-se identificar a garantia dos processos de renovação de conselheiros no CMAS, de modo que se possibilite a inserção de novos atores na cena política desse canal permanente de participação.

Desta sorte, cabe evidenciar que nos decretos de nomeação dos conselheiros, identificou-se as seguintes composições:

QUADRO 03 – COMPOSIÇÃO DO CMAS NO 1º CICLO – 1997-1999

Órgãos governamentais	Órgãos não governamentais
3º Batalhão Pol. Militar	Pia União Santo Antonio
18ª Coordenadoria Regional de Educação	Conselho Tutelar
Secretaria Municipal de Saúde	APAE
Secretaria Municipal de Educação	Universidade do Contestado
Assessoria Planejamento e Urbanismo	SESI
Secretaria Municipal de Obras	Associação Espírita Lar de Jesus
Assessoria da Ação Social	Associação Morad. Campo Água Verde
Secretaria Mun. Administração e Finanças	Conselho Comunit. Benedito T. C. Júnior
Secretaria Mun. Agricultura e Meio Amb.	Conselho Comunitário Água Verde
Assessoria Municipal de Esportes	Conselho Comunitário Francisco A. Lima
Secretaria Munic. de Desenv. Econômico	Obras Sociais da Igreja Católica
Fórum de Justiça	Grupo de Idosos

FONTE: Pesquisa Documental

O Quadro 03 aponta que no 1º ciclo, dos 12 OG's, 03 (25%) representavam a esfera estadual e 09 (75%), a esfera municipal¹³. Dentre os ONG's, 04 (33,34%) representavam os prestadores de serviços; 05 (41,66%), os usuários e 03 (25%), entidades da sociedade civil interessadas na assistência social.

No 2º ciclo, através do Quadro 04, verificou-se que, dos 12 OG's, 05 (41,66%) representavam a esfera estadual; 06 (50%), a esfera municipal e 01 (8,34%), a esfera nacional. Dos ONG's, os segmentos representantes dos prestadores de serviços, usuários e entidades da sociedade civil interessadas na assistência social

¹³ É relevante observar que a legislação não traz recomendações ou detalhamentos acerca da inserção de órgãos estaduais e nacionais nos conselhos municipais.

tiveram o mesmo número de representações – 04, correspondendo ao percentual de 33,33% para os três segmentos mencionados.

QUADRO 04 – COMPOSIÇÃO DO CMAS NO 2º CICLO – 1999-2001

Órgãos governamentais	Órgãos não governamentais
3º Batalhão Pol. Militar	Pia União Sto. Antonio
18ª Coordenadoria Regional de Educação	Conselho Tutelar
Secretaria Munic. Saúde e Ação Social	APAE
Secret. Mun. Educação, Cultura Esporte	Universidade do Contestado
Secretaria Munic. Planejamento e Obras	SESI
Secretaria Munic. Adm. E Finanças	SEBRAE
Secretaria Munic. Agricultura	Ass. Espírita Lar de Jesus
Fórum de Justiça	Ass. Morad. Campo Água Verde
INSS	Cons. Com. Benedito T. Carvalho Júnior
Conselho Munic. Trabalho e Emprego	Cons. Com. Francisco A Lima
Delegacia de Polícia Civil	Obras Sociais da Igreja Católica
Corpo de Bombeiros	Grupo de Idosos

FONTE: Pesquisa Documental.

Note-se que os Quadros 03 e 04 demonstram alterações na composição do CMAS entre o 1º e 2º Ciclo. Essas alterações se deram na ocasião de recondução do mandato, em 1999, decorrentes de substituições de OG's pelo prefeito e de substituições de ONG's, devido a impossibilidades de continuar participando das reuniões. Neste último caso, para a substituição, observou-se a votação realizada no primeiro mandato.

Ainda na direção dos objetivos deste item, apresenta-se dados estatísticos a respeito das presenças e participações dos OG's e ONG's nas reuniões do CMAS. Como presenças, considerou-se o comparecimento dos conselheiros nas reuniões e; como participação, considerou-se as intervenções (questionamentos, sugestões, esclarecimentos, solicitações, etc.) dos conselheiros durante as reuniões. As informações foram coletadas respectivamente do Livro de frequência e das atas das reuniões. Cabe esclarecer que, nas ilustrações, comentários e inferências, os órgãos serão nominados por siglas, devidamente especificadas na Lista de Siglas, que consta da parte pré-textual deste trabalho.

Inicialmente, apresenta-se os dados relativos à presença dos conselheiros representantes de OG'S e ONG's, relacionando informações dos dois ciclos à categoria **autonomia**.

No 1º Ciclo, aconteceram 26 (vinte e seis) reuniões, sendo 23 (vinte e três) ordinárias e 03 (três) extraordinárias.

QUADRO 05 - PRESENCAS DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS NAS REUNIÕES DO CMAS - 1º CICLO 1997 – 1999

Órgãos governamentais	Presenças relacionadas ao número de reuniões	Porcentagem relacionada ao número de reuniões
3º Batalhão Pol. Militar	16	61,53%
18ª Coordenadoria Regional de Educação	08	30,76%
Secretaria Municipal de Saúde	17	65,38%
Secretaria Municipal de Educação	14	53,84%
Assessoria de Planejamento e Urbanismo	04	15,38%
Secretaria Municipal de Obras	12	46,15%
Assessoria da Ação Social	26	100%
Secretaria Municipal Administração e Finanças	06	23,07%
Secretaria Municipal Agricultura Meio Ambiente	11	42,30%
Assessoria Municipal de Esportes	11	42,30%
Secretaria Municipal de Desenvol. Econômico	16	61,53%
Fórum de Justiça	08	30,76%

FONTE: Pesquisa documental.

No Quadro 05, verifica-se a maior presença da AAS - o que justifica-se ao se considerar que no início da gestão tratava-se do comando único municipal na área da Assistência Social - , seguida da SMS, 3º BPM e SMDE.

O Quadro 06 demonstra maior presença do CCBTCJ, seguido da AMCAV e da APAE.

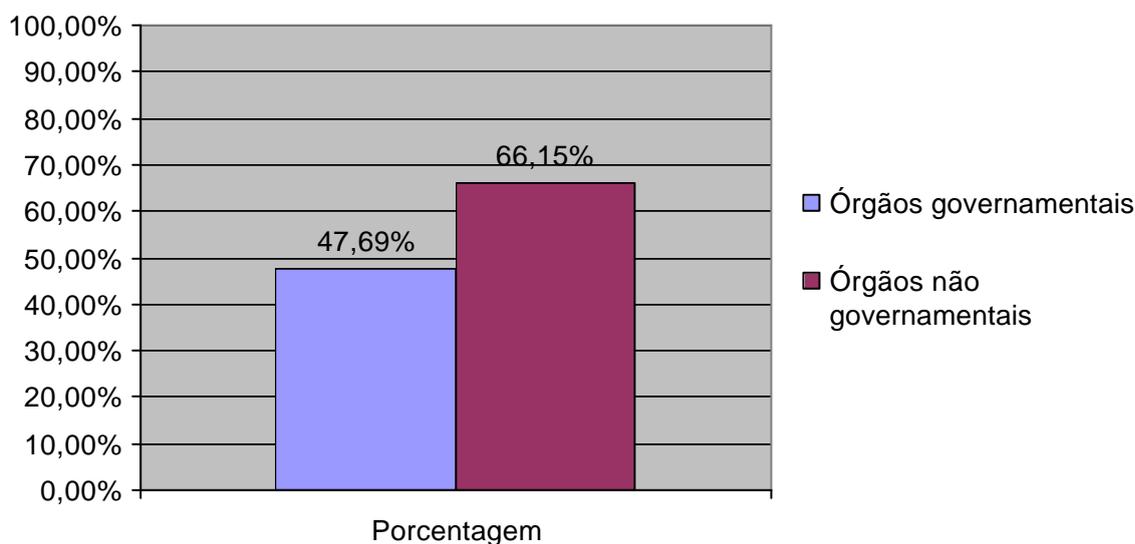
QUADRO 06 - PRESENCAS DOS ÓRGÃOS NÃO GOVERNAMENTAIS NAS REUNIÕES DO CMAS - 1º CICLO 1997 – 1999

Órgãos não governamentais	Presenças relacionadas ao número de reuniões	Porcentagem relacionada ao número de reuniões
Pia União Santo Antonio	19	73,07%
Conselho Tutelar	18	69,23%
APAE	20	76,92%
Universidade do Contestado	16	62,53%
SESI	13	50%
Associação Espírita Lar de Jesus	13	50%
Associação de Moradores Campo Água Verde	23	88,46%
Conselho Comunitário Benedito T. Carvalho Júnior	24	92,30%
Conselho Comunitário Água Verde	05	19,23%
Conselho Comunitário Francisco A. Lima	19	73,07%
Obras Sociais da Igreja Católica	19	73,07%
Grupo de Idosos	17	65,38%

FONTE: Pesquisa documental.

No 1º ciclo, a síntese de avaliação das presenças de OG's e ONG's nas reuniões do CMAS pode ser visualizada através do gráfico que segue.

GRÁFICO 01 – MÉDIA DE PRESENCAS DOS OG'S E ONG'S NAS REUNIÕES DO CMAS – 1º CICLO – 1997-1999



As ilustrações apresentadas demonstram que, no 1º ciclo, os ONG's estiveram mais envolvidos nas reuniões, pois a porcentagem de 66,15% do Gráfico

01, representa uma média de presenças de 17,2 reuniões. Já, as OG's estiveram presentes, em média, em 12,4 reuniões (47,69%)

Não obstante, no 2º ciclo aconteceram 25 (vinte e cinco) reuniões, sendo 20 (vinte) ordinárias e 05 (cinco) extraordinárias.

QUADRO 07 - PRESENCAS DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS NAS REUNIÕES DO CMAS - 2º CICLO 1999 – 2001

Órgãos governamentais	Presenças relacionadas ao número de reuniões	Porcentagem relacionada ao número de reuniões
3º Batalhão Pol. Militar	20	80%
18ª Coordenadoria Regional de Educação	18	72%
Secretaria Municipal de Saúde e Ação Social	25	100%
Secretaria Municipal Educação, Cultura Esporte	17	68%
Secretaria Municipal Planejamento e Obras	11	44%
Secretaria Municipal Administração e Finanças	06	24%
Secretaria Municipal de Agricultura	09	36%
Fórum de Justiça	01	4%
INSS	19	76%
Conselho Municipal Trabalho e Emprego	03	12%
Delegacia de Polícia Civil	10	40%
Corpo de Bombeiros	13	52%

FONTE: Pesquisa documental.

QUADRO 08 - PRESENCAS DOS ÓRGÃOS NÃO GOVERNAMENTAIS NAS REUNIÕES DO CMAS - 2º CICLO 1999 – 2001

Órgãos não governamentais	Presenças relacionadas ao número de reuniões	Porcentagem relacionada ao número de reuniões
Pia União Santo Antonio	11	44%
Conselho Tutelar	04	16%
APAE	19	76%
Universidade do Contestado	17	68%
SESI	09	36%
SEBRAE	04	16%
Ass. Espírita Lar de Jesus	13	52%
Ass. Morad. Campo Água Verde	22	88%
Cons. Com. Benedito T. Carvalho Júnior	21	84%
Cons. Com. Francisco A Lima	14	56%
Obras Sociais da Igreja Católica	18	72%
Grupo de Idosos	10	40%

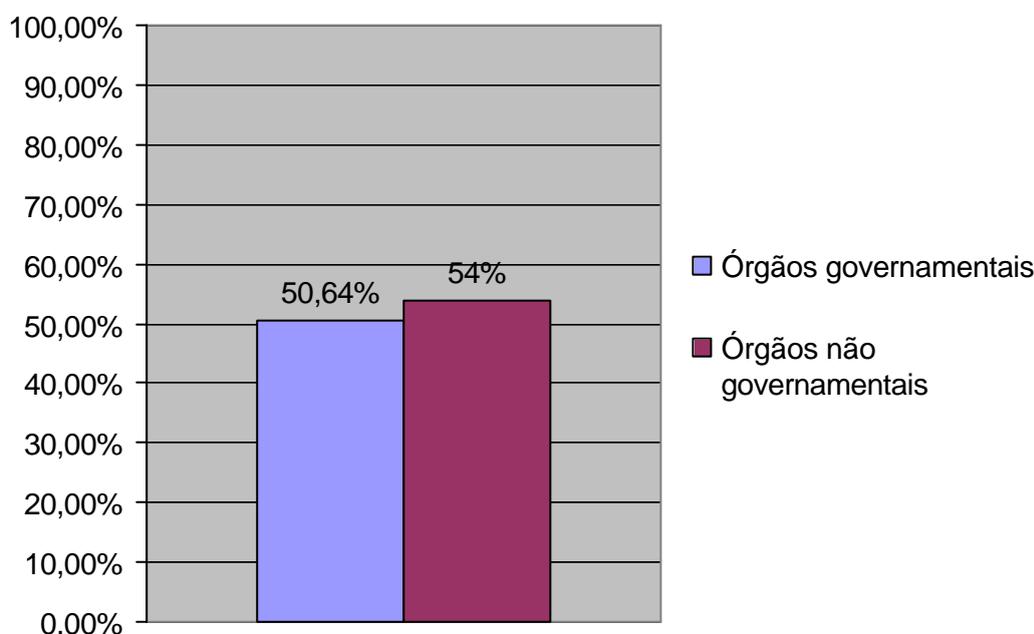
FONTE: Pesquisa documental.

O Quadro 07 confirma que, no 2º ciclo, entre os OG's, registrou-se maior presença da SMSAS, seguida do 3º BPM e INSS. Cabe destacar que o representante da SMSAS era o responsável, na época, pelo Setor de Ação Social.

Já, o Quadro 08 demonstra que, entre os ONG's, a AMCAV foi o que mais esteve presente nas reuniões, seguido do CCBTCJ e da APAE.

Para a síntese de avaliação das presenças de OG's e ONG's nas reuniões do CMAS no 2º Ciclo, apresenta-se o gráfico 02.

GRÁFICO 02 – MÉDIA DE PRESENCAS DOS OG'S E ONG'S NAS REUNIÕES DO CMAS – 2º CICLO – 1999-2001



FONTE: Pesquisa Documental

Através do Gráfico 02, no 2º Ciclo confirma-se a predominância da presença de ONG's, que tiveram uma média de 13,5 presenças, o que totaliza 54%. As OG's estiveram presentes em 16,66 (50,64%) reuniões em média. Embora os ONG's tenham apresentado melhor desempenho, a diferença diminuiu do 1º para o 2º ciclo.

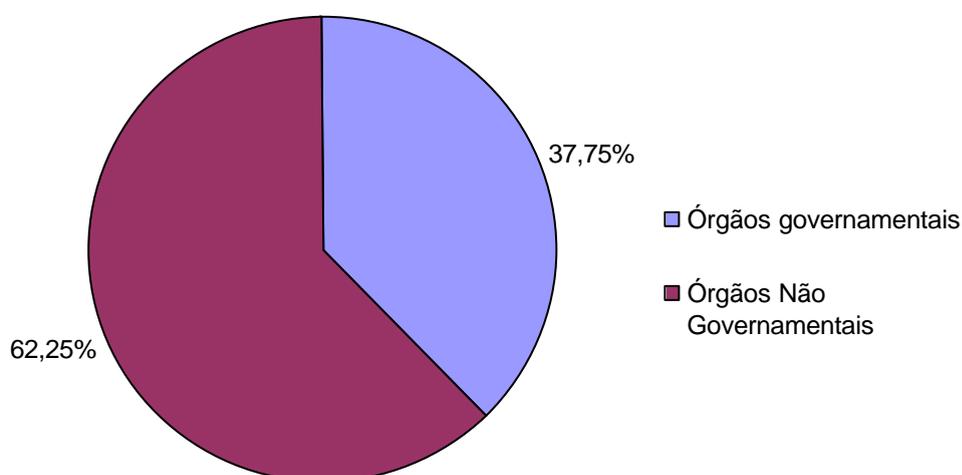
Ao se retomar as informações dos Quadros 03 e 04, percebe-se renovação dos OG's no segundo mandato do CMAS, com maior inserção de representantes

das esferas estadual e nacional. Assim, se no 1º ciclo a composição OG's estava distribuída em 75% de representantes da esfera municipal e 25% da esfera estadual; no 2º ciclo, a distribuição mostrou-se mais equânime, com 50% de representantes da esfera municipal, e 50% de representantes das esferas estadual e nacional. Esse fator foi essencial para o incremento das presenças de OG's no 2º ciclo, uma vez que demonstrou-se, através do Quadro 07, que os órgãos das esferas estadual e nacional marcaram presença efetiva nas reuniões.

A questão das presenças dos conselheiros nas reuniões é fator decisivo para a consolidação da **autonomia**, pois pode ser aliada ao indicador **organização interna**, essencial para assegurar a efetividade das deliberações do Conselho.

Outro aspecto a ser destacado refere-se à participação dos conselheiros durante as reuniões, que está aliado à categoria **caráter deliberativo**, na medida em que aponta para a **legitimidade da representação**. O trabalho de coleta documental permitiu quantificar o número de intervenções de conselheiros nos dois ciclos. A síntese é apresentada nos gráficos abaixo:

GRÁFICO 03 – PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES DO CMAS – 1º CICLO 1997-1999

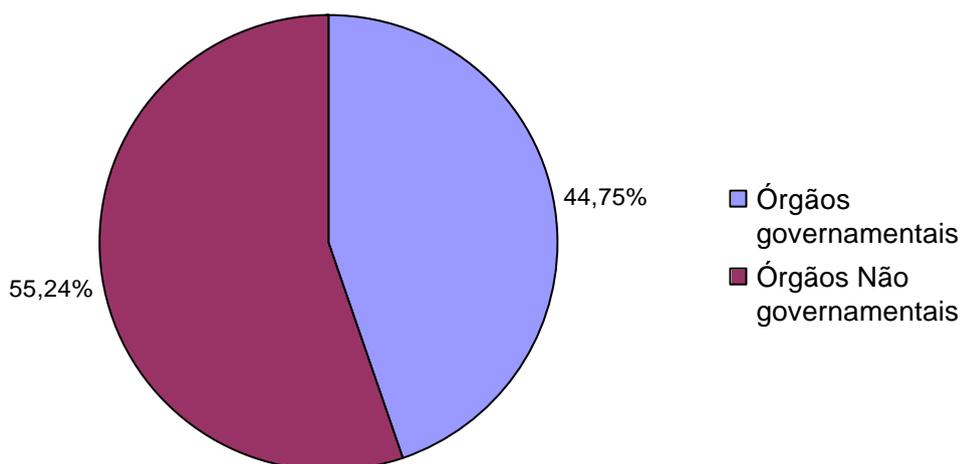


FONTE: Pesquisa Documental

Para avaliar a participação de OG's e ONG's, cabe informar que, no 1º ciclo houve 249 intervenções. Destas, 94 (37,75%) foram de OG's, e 155 (62,25%) de ONG's. Infere-se, pois, superioridade da participação das ONG's.

No 2º ciclo houve incremento das participações dos conselheiros nas reuniões do CMAS, totalizando 467 intervenções. Conforme o Gráfico 04, novamente registra-se maior participação de ONG's, cujas intervenções totalizaram 258, que corresponde ao percentual de 55,25%. As OG's tiveram 209 participações, correspondendo a 44,75%.

GRÁFICO 04 – PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES DO CMAS – 2º CICLO 1999-2001



FONTE: Pesquisa Documental

Neste aspecto, os ONG's novamente apresentam melhor desempenho, mas, a diferença diminuiu do 1º para o 2º ciclo. Ao se comparar este dado com os resultados das médias de presenças, pode-se inferir que a renovação dos OG's no segundo mandato do CMAS, com maior inserção de representantes das esferas estadual e nacional influenciou o melhor desempenho dos conselheiros governamentais.

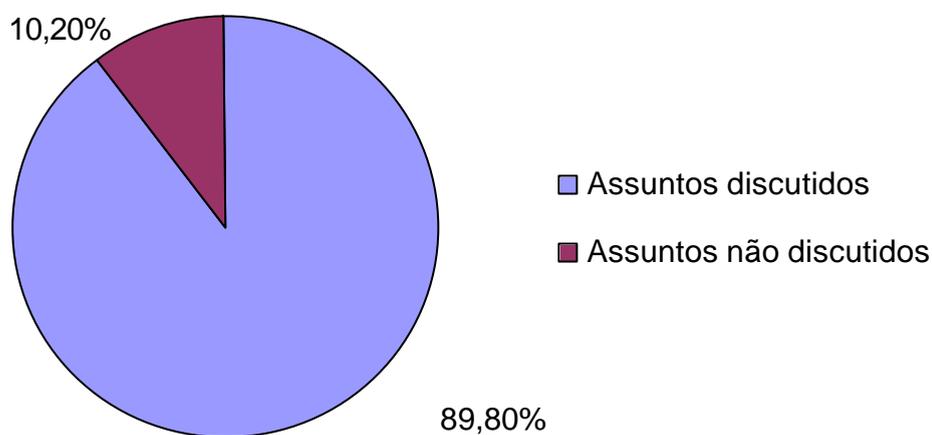
Os dados acima refletem uma certa contradição com aquilo que se tem afirmado acerca das dificuldades de participação da sociedade civil, o que favorece a cooptação do poder público, tornando o conselho um órgão meramente consultivo ou legitimador das decisões tomadas nos gabinetes públicos. O que se pode ver na 1ª Gestão do CMAS de Canoinhas, foi a construção de um espaço adequado à presença da alteridade, na medida em que o número de intervenções apontou para a efetivação do direito dos conselheiros de se contraporem aos demais, colocando-se como sujeitos ativos e em nível de igualdade. Houve, portanto, um ambiente favorável para a democratização do poder entre Estado e sociedade civil.

Cabe esclarecer que nas 26 reuniões do 1º Ciclo, foi identificado um total de 42 pautas que foram abordadas 98 vezes. Já, no 2º ciclo, identificou-se 54 pautas abordadas 153 vezes no decorrer das 25 reuniões realizadas. Outrossim, é preciso informar que neste item, não se apresenta o conteúdo dos assuntos colocados em pauta, pois este será objeto de exposição na próxima subseção deste trabalho.

Nos gráficos que seguem, fez-se uma avaliação acerca das freqüências de discussão, deliberação, votação e aprovação dos assuntos em pauta, porquanto esses aspectos dizem respeito à categoria **caráter deliberativo**, pela via da identificação do indicador **construção de um projeto político** que rompa com a fragmentação da Política de Assistência Social.

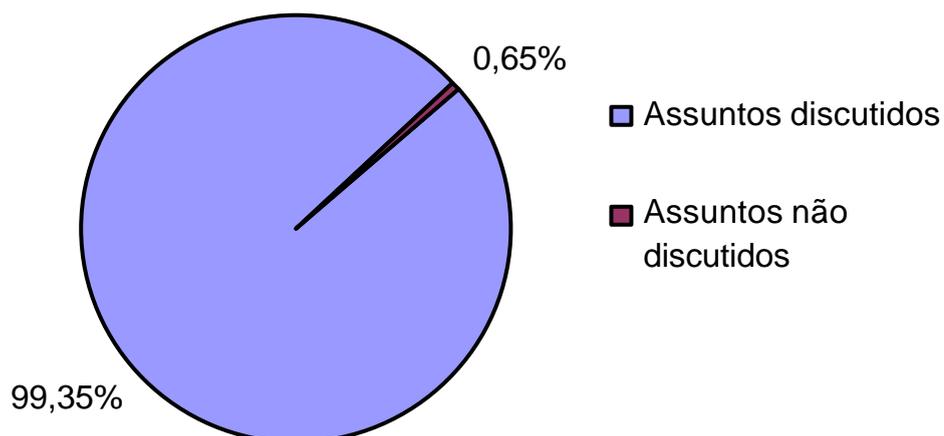
Através do gráfico 05, observa-se que, no 1º Ciclo, do total de freqüência de pautas de 98 abordagens, 88 (89,80%) foram discutidos e 10 (10,20%) não foram colocados em discussão. Na coleta de dados nas atas, percebe-se que, dentre os não discutidos, encontram-se alguns comunicados ou informações.

GRÁFICO 05 – FREQUÊNCIA DAS DISCUSSÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA –
1º CICLO 1996-1999



FONTE: Pesquisa Documental

GRÁFICO 06 – FREQUÊNCIA DAS DISCUSSÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA –
2º CICLO 1999-2001



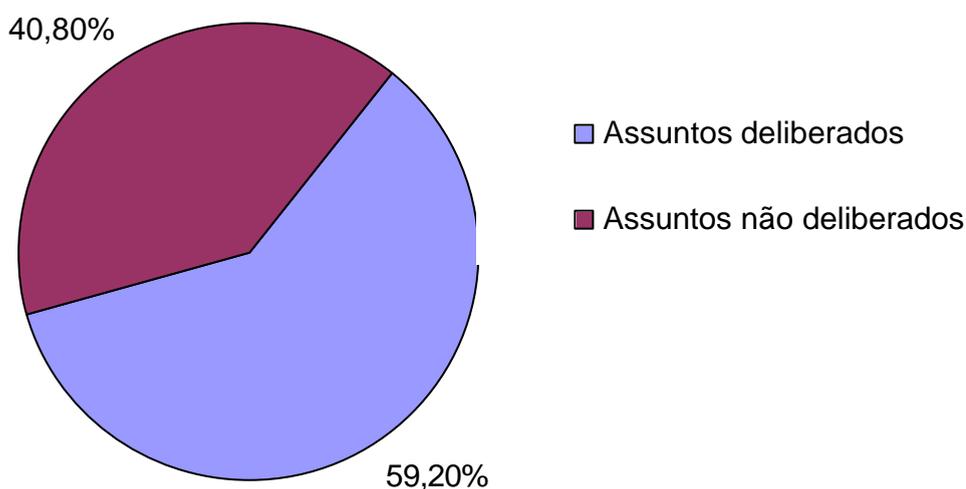
FONTE: Pesquisa Documental

O Gráfico 06 mostra que no 2º Ciclo, do total de frequência de pautas de 153 vezes, 152 assuntos foram discutidos, representando o percentual de 99,35%;

enquanto que somente 01(0,65%) não foi discutido. Pode-se inferir que houve evolução nas discussões empreendidas no CMAS no 2º ciclo.

No Gráfico 07, verificou-se que das 98 abordagens de assuntos durante o 1º Ciclo, 58 foram deliberados, o que corresponde ao percentual de 59,20%. No entanto, 40 (40,80%) não foram deliberados.

GRÁFICO 07 – FREQUÊNCIA DAS DELIBERAÇÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA
– 1º CICLO 1996-1999

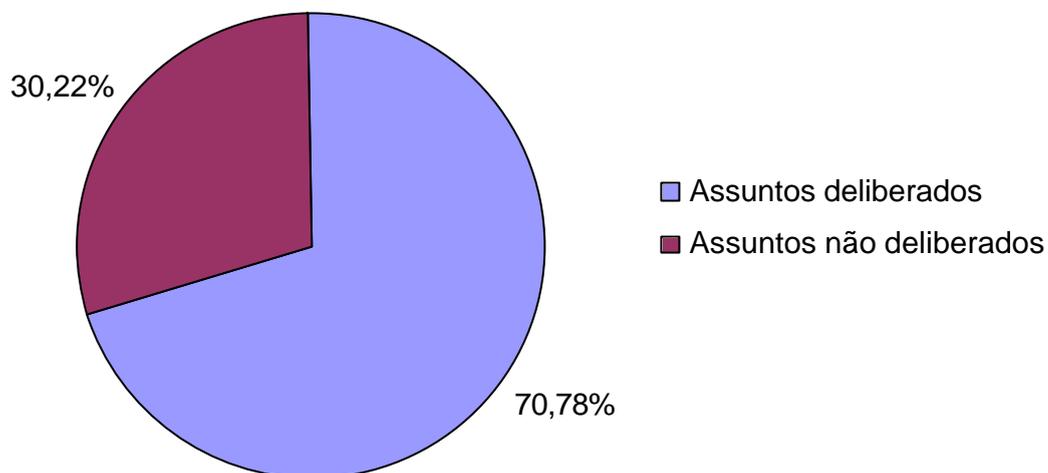


FONTE: Pesquisa Documental

O Gráfico 08 manifesta que 93 (70,78%) dos assuntos abordados foram deliberados, enquanto que 60 (30,22%) não foram deliberados.

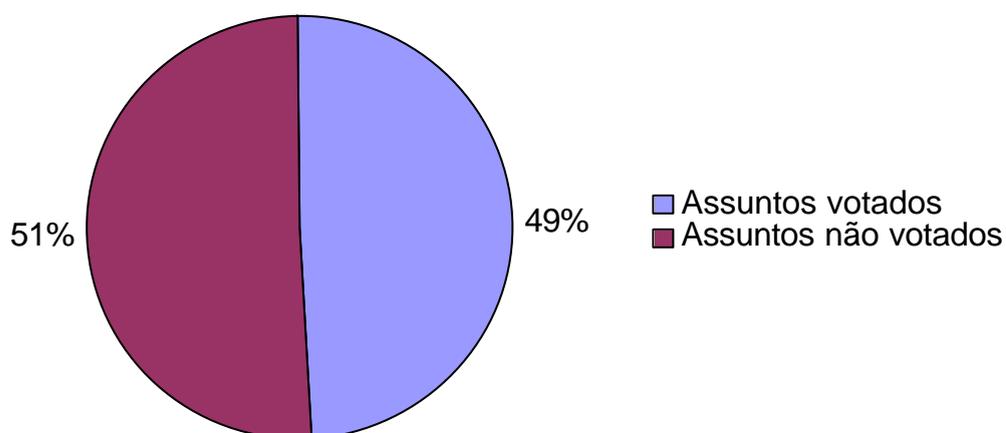
Assim sendo, pode-se afirmar que, assim como houve evolução de um ciclo para outro no que se refere às discussões dos assuntos abordados, avançou-se também no que diz respeito ao número de assuntos deliberados.

GRÁFICO 08 – FREQUÊNCIA DAS DELIBERAÇÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA
– 2º CICLO 1999-2001



FONTE: Pesquisa Documental

GRÁFICO 09 – FREQUÊNCIA DAS VOTAÇÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA – 1º
CICLO 1996-1999

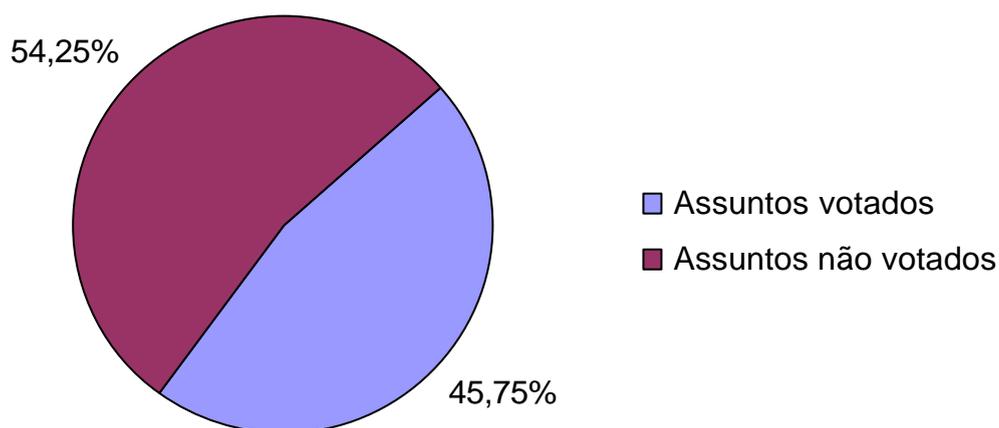


FONTE: Pesquisa Documental

No gráfico 09, demonstra-se que no 1º Ciclo, 48 assuntos abordados nas reuniões foram votados, correspondendo ao percentual de 49% do total de frequência de pautas de 98 vezes. Outrossim, 50 (51%) abordagens não foram colocadas em votação.

Através do Gráfico 10, evidencia-se que, do total de 153 abordagens de assuntos nas reuniões, 83 (54,25%) não foram colocados em votação, enquanto que 70 (45,75%) foram votados.

GRÁFICO 10 – FREQUÊNCIA DAS VOTAÇÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA – 2º CICLO 1999-2001

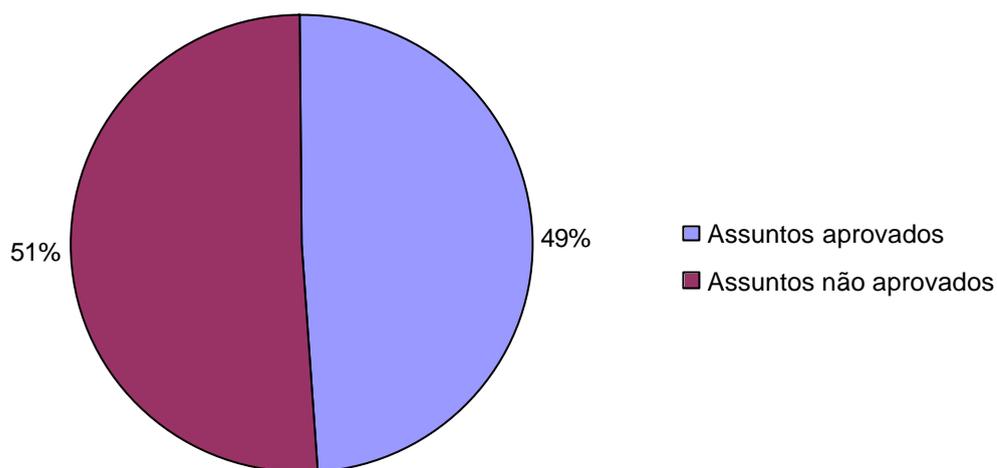


FONTE: Pesquisa Documental

Infere-se, pois, que a questão da votação dos assuntos em pauta está vinculada aos processos de discussões e deliberações. Uma vez que nem todos os assuntos implicavam em deliberações, da mesma forma, nem todos eram colocados em votação. Além disso, muitas vezes as deliberações emanaram de sugestões de conselheiros acatadas pelo CMAS.

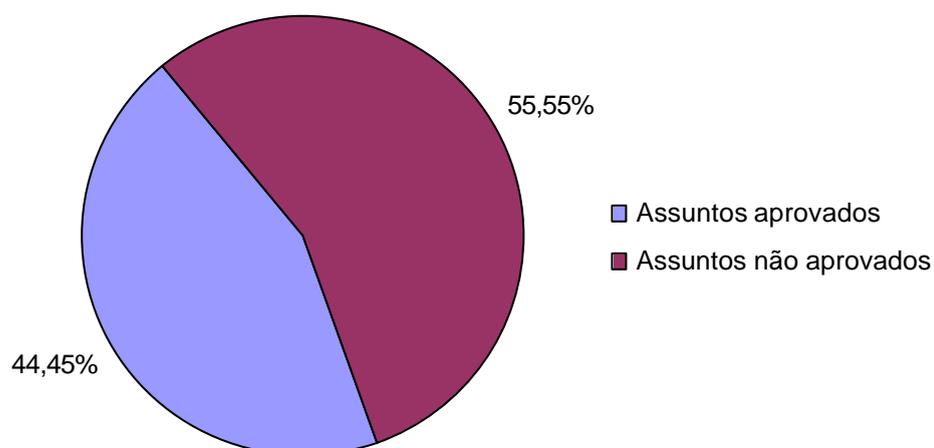
O Gráfico 11 aponta que no 1º ciclo, do total de freqüência de pautas de 98 abordagens, 48 (49%) foram aprovadas pelo CMAS, enquanto que 50 (51%) não foram aprovadas.

GRÁFICO 11 – FREQUÊNCIA DAS APROVAÇÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA – 1º CICLO 1996-1999



FONTE: Pesquisa Documental

GRÁFICO 12 – FREQUÊNCIA DAS APROVAÇÕES DOS ASSUNTOS EM PAUTA 2º CICLO 1999-2001



FONTE: Pesquisa Documental

No 2º ciclo, das 153 abordagens de assuntos, 68 (44,45%) foram aprovadas pelo Conselho e, 85 (55,55%), não foram aprovadas, conforme aponta o Gráfico 12.

Para entender o processo de aprovação no âmbito do CMAS, é preciso considerar o processo de votação. Ora, se o assunto não foi colocado em votação, conseqüentemente não pode ser aprovado ou desaprovado. Não obstante, do 1º para o 2º Ciclo percebe-se avanços na medida em que, neste último, verificou-se que nem todos os assuntos colocados em votação foram aprovados.

Para a análise das informações acima, retoma-se o indicador **construção de um projeto político**, na medida em que entende-se que a partir da síntese quantitativa acerca das discussões, deliberações, votações e aprovações, pôde-se identificar que havia, no CMAS de Canoinhas, distintas posições acerca dos assuntos em pauta que ora articulava, ora separava os interesses dos sujeitos envolvidos no Conselho. Mas conforme se demonstra no próximo item, ficou evidenciada a postura de defesa dos interesses coletivos, na busca por fazer avançar a política municipal de Assistência Social.

Não obstante a essas reflexões introdutórias acerca da realidade operacional do CMAS, nos sub-itens que seguem, apresenta-se os dados concernentes aos dois ciclos, relativos aos conteúdos das pautas das reuniões, para que se pudesse avaliar o desempenho do Conselho nas condições para constituir-se como estrutura de uma nova institucionalidade pública e democrática. Esses dados foram agrupados a partir das categorias: autonomia, revogabilidade dos mandatos, caráter deliberativo e criação de canais de comunicação. Na seqüência da apresentação, imediatamente procede-se às inferências.

4.3.2 O desempenho do CMAS nas condições para constituir-se como estrutura de uma nova institucionalidade pública e democrática

4.3.2.1 A autonomia

O primeiro indicador da categoria autonomia identificado nas atas das reuniões do CMAS diz respeito à **organização interna** e será apresentado a partir dos quadros que seguem.

Através do quadro 09, percebe-se que o total de freqüência de pautas relacionadas ao indicador **organização interna** foi de 10 vezes, o que corresponde a 10,20% das 98 vezes em que foram abordadas no 1º ciclo.

QUADRO 09 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES AO INDICADOR ORGANIZAÇÃO INTERNA

Pauta	Freqüência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Eleição do Presidente e Vice Presidente do CMAS	3,85%
b) Definição da Secretaria Executiva	7,69%
d) Transferências de cargo da presidente para a vice presidente e vice versa	11,53%
e) apresentação da lista de entidades inscritas no CMAS	3,85%
f) apresentação e aprovação de resoluções e normatizações elaboradas por comissões de conselheiros	3,85%
g) Orientações para o preenchimento do cadastro de entidades prestadoras de Assistência Social	7,69%

FONTE: Pesquisa Documental

De acordo com a pesquisa documental, verificou-se que um dos primeiros temas abordados no início do 1º ciclo foi a eleição para Presidente e Vice Presidente do CMAS. Conforme refletiu-se no item 4.2, esta já era uma preocupação da fase de formação do Conselho, em 1996. A eleição ocorreu logo na primeira reunião do ano de 1997 (em 25/02), sendo que a discussão centrou-se em situar o papel dos dois cargos e proceder às candidaturas. Dessa forma, por aclamação, foram eleitas: Como Presidente, a representante e gestora da Assessoria da Ação Social; e como

Vice Presidente, a representante da APAE. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999, p. 12 - verso).

Quanto à definição da Secretaria Executiva, em fevereiro/1997, a Assessora apresentou o nome de uma Assistente Social da PMC, sendo aceito pelos conselheiros, sem discussões. (id.) Posteriormente, em março/1999, quando o CMAS estava sem secretário executivo, apresentou-se o currículo de duas acadêmicas do Curso de Serviço Social da UnC – Campus Canoinhas interessadas no cargo. Na ocasião, após as discussões, decidiu-se, por unanimidade, pela entrevista das candidatas com a responsável pelo setor de Ação Social. (ibid., p. 36)

Acerca das transferências de cargo da Presidente para a Vice Presidente (e vice versa), estas aconteceram devido impedimentos da Presidente, conforme prevê o Regimento Interno do CMAS.

As pautas relacionadas aos itens “e”, “f” e “g” foram desencadeadas face a necessidade de se normatizar a inscrição das entidades prestadoras de serviços junto ao CMAS. Em outubro de 1997, a presidente apresentou e distribuiu entre os representantes de ONG’s o cadastro de entidades prestadoras de serviços assistenciais, solicitando que estas preenchessem e devolvessem na Assessoria de Ação Social. Os cadastros foram posteriormente apresentados ao CMAS.

Em Abril de 1998, por solicitação do CNAS, distribuiu-se os atestados de funcionamento das entidades sociais que necessitavam registrar-se naquele órgão. Ainda no ano de 1998, formou-se uma comissão para elaboração da instrução normativa sobre as inscrições de entidades de assistência social junto ao CMAS. Após a elaboração, a comissão levou a proposta, em setembro/98, para ser apreciada pelos conselheiros, mas a votação não ocorreu, uma vez que o CMAS

não havia recebido a normatização do CNAS. Em outubro do mesmo ano, retomou-se as discussões acerca da questão, mas não houve *quorum* para votação.

Nesse aspecto, no início predominou a preocupação com o preenchimento de cadastros, conforme as solicitações do CEAS e CNAS. Posteriormente, percebeu-se o esforço do CMAS de Canoinhas na questão da normatização municipal para as inscrições das entidades prestadoras de Assistência Social. Mesmo assim, o tema ficou em aberto no 1º Ciclo.

Para esclarecer acerca das pautas relacionadas ao indicador **organização interna** no 2º ciclo, apresenta-se o quadro 10.

QUADRO 10 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES AO INDICADOR ORGANIZAÇÃO INTERNA

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Apresentação da nova Secretaria Executiva	4%
b) Eleição do Pres. e vice presidente	8%
c) Emissão de Parecer	8%
d) Aprovação de pedidos de inscrições de entidades no CMAS	20%

FONTE: Pesquisa Documental

De acordo com o quadro acima, as pautas relacionadas ao indicador **organização interna**, ocuparam 40% das reuniões. Ao considerar o total de frequência de pautas de 153 vezes, este indicador esteve presente 10 vezes, o que corresponde ao percentual de 6,53%.

Quanto à pauta “a”, no início deste ciclo apenas apresentou-se a nova secretária executiva, devido sua definição já ter sido discutida e deliberada no final do ciclo anterior. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999, p. 37-verso).

A eleição para Presidente e Vice Presidente entrou novamente em pauta, em junho de 1999, devido à recondução do mandato. Na ocasião, os conselheiros sugeriram que a vice presidente, que estava exercendo a presidência desde 1998

continuasse na função. Tendo esta aceitado, procedeu-se a eleição para vice-presidente, sendo eleito o representante do Centro Comunitário Benedito Therézio de Carvalho Júnior. (ibid., p.40-verso).

Os pareceres emitidos pelo CMAS foram direcionados ao Plano Plurianual de Assistência Social e à uma entidade prestadora de serviços assistenciais voltados às pessoas com deficiência (id.).

Durante todo o 2º ciclo, os conselheiros analisaram e deliberaram acerca dos pedidos de inscrições de entidades no CMAS.

Ao analisar a presença de pautas relacionadas ao indicador **organização interna**, percebe-se que este esteve mais presente no 1º ciclo, o que é compreensível, dada a necessidade de maior organização no início da 1ª Gestão. As ações acima relatadas demonstram maturidade do Conselho no sentido de organizar-se para fazer valer o seu caráter deliberativo em relação à Política Municipal de Assistência Social.

O segundo indicador relacionado à categoria autonomia é a **capacitação de conselheiros**. No 1º ciclo, esteve presente nas pautas uma única vez, o que corresponde ao percentual de 1,02%, do total de frequência de pautas, que foi de 98 vezes. A capacitação neste ciclo, refere-se à participação de 02 conselheiros (01 governamental e 01 não governamental) no Treinamento sobre o Cadastro Nacional de Entidades e Prestação de contas dos FMAS, realizado em Santa Catarina, na cidade de Jaraguá do Sul, em 1998. Essa participação foi deliberada no CMAS, na reunião de julho de 1998. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 1996-1999)

No 2º ciclo, no entanto, essa pauta esteve presente em 32% das reuniões, representando uma frequência de pautas de 5,23%, ao considerar-se o total de abordagem de 153 vezes.

As capacitações colocadas em pauta e deliberadas dizem respeito ao Programa de Capacitação Continuada à Distância para conselheiros, técnicos e gestores de assistência Social, promovida pela Secretaria de Estado da Assistência Social (vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social) e colocada em pauta na reunião de julho de 1999. Nessa ocasião, procedeu-se à inscrição dos conselheiros, além de se definir a data para reunirem-se para assistirem às fitas a serem gravadas pela profissional, discutirem e procederem aos trabalhos pertinentes ao Programa de Capacitação. O governo federal deu continuidade ao programa, no ano de 2000.

Em setembro/99 também foi apresentada, discutida e deliberada a participação dos Conselheiros no Programa Tecendo Cidadania – capacitação de conselheiros, gestores e técnicos de políticas sociais, promovido pela SEDSF. Esse Programa foi operacionalizado na região, nos anos de 1999, 2000 e 2001.

Os dois programas foram realizados em módulos, sendo que os conselheiros participaram de ambos. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 1999-2004).

Para analisar essa questão, faz-se relevante retomar o conteúdo trabalhado no item 2.1, quando tratou-se da exigência de qualificação técnica e política. Partindo do entendimento de que os conselhos, como canais de participação, são novidade, para cumprir seu real papel nesses espaços os representantes precisam dominar um saber técnico especializado que geralmente não têm, o que lhes exige capacitação. As experiências vivenciadas pelo CMAS na 1ª Gestão, apesar de não

terem esgotado as necessidades de capacitação dos conselheiros, foram importantes na medida em que estes envolveram-se qualitativamente no decorrer do seu desenvolvimento.

A **mobilização de outros espaços públicos e de organização da sociedade civil** é o terceiro indicador da categoria autonomia. Sua identificação deu-se nos dois ciclos da 1ª Gestão, conforme segue.

QUADRO 11 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES AO INDICADOR MOBILIZAÇÃO DE OUTROS ESPAÇOS PÚBLICOS E DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Convites para participar de Conferências	3,85%
b) Deliberações e comunicados acerca da convocação e realização de conferências municipal, estadual e nacional de assistência social	15,38%
c) Convite para participar de reunião do CEAS	3,85%
d) aprovação de ofícios e documentos do CMAS para os Conselhos e gestores das esferas estadual e nacional	3,85%
e) Comunicações acerca das deliberações do COGEMAS	7,69%
f) divulgação de eventos para ONG's e para os gestores municipais	3,85%

FONTE: Pesquisa Documental

No 1º ciclo, as pautas relacionadas a esse indicador estiveram presentes em 40% das reuniões, apresentando uma frequência de 10 vezes, o que corresponde a 10,20% do total de frequência de pautas.

A letra “a” corresponde ao convite, feito por uma conselheira, para participar da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no dia 20/05/97. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999, p.16-verso). Quanto à letra “b”, identificou-se através da pesquisa documental que, em agosto de 1997, após ter-se definido a realização da Conferência Nacional, procedeu-se à discussão para a organização da Conferência Municipal. A gestora falou da proposta de realizar uma Conferência Microrregional, com a participação de cinco municípios no entorno de Canoinhas, a qual foi acatada pelos conselheiros.

Na reunião de setembro de 1997, a presidente retomou o assunto, expondo sobre a realização da I Conferência Micro-Regional de Assistência Social a realizar-se em Canoinhas no dia 09/09/97, contando com a participação dos seguintes municípios, além de Canoinhas: Três Barras, Major Vieira, Irineópolis, Bela Vista do Toldo e Porto União, sendo que cada um deles ficou encarregado de algum ponto na organização. A presidente também mostrou a resolução da Conferência, publicada em Jornal. Nas discussões, os conselheiros lembraram da importância da Conferência e, conseqüentemente, da participação efetiva dos membros do CMAS. Ressaltou-se ainda, que “É o momento de perguntarmos onde está o dinheiro da Assistência Social” (ibid., p. 20). Explanou-se também sobre o tema da Conferência, lembrando-se que esta existe para “conferir”, apesar de ter sido ressaltado que “a sociedade civil ainda mostra-se incapaz na relação com o Estado.” (id.).

Na seqüência, na reunião de outubro de 1997, apresentou-se o relatório da Conferência Microrregional e deliberou-se sobre a ida dos delegados municipais para a Conferência Estadual. (ibid., p. 21-verso). Por conseguinte, em novembro de 1997, os delegados repassaram que, na Conferência Estadual, foi feita a síntese das conferências regionais e municipais para elaborar o relatório. Comunicou-se também que um conselheiro do CMAS de Canoinhas iria como delegado de Santa Catarina para a Conferência Nacional, sendo que a passagem seria custeada pela PMC, através do FMAS. (ibid., p. 23).

Em dezembro de 1997, após a realização da Conferência Nacional, o Conselheiro não governamental que participou da mesma comunicou ao CMAS que o Presidente da República não compareceu, ressaltando que não havia imprensa no local e que a Conferência foi realizada num local bem afastado para o país não ficar

sabendo. Ressaltou que o mais importante foi a definição/encaminhamento de 5% do orçamento da Seguridade para a Assistência Social (ibid., p.24-verso).

Pode-se inferir que, face à realização das Conferências no ano de 1997, o CMAS esteve diretamente envolvido, quer seja na organização da Conferência Micro-Regional, quer seja na participação direta de conselheiros como delegados das Conferências Estadual e Nacional. As ações acima relatadas demonstram maturidade no sentido de mobilizar outros espaços públicos e de organização da sociedade civil para fazer valer o seu caráter deliberativo em relação à Política de Assistência Social.

A letra "c" diz respeito a solicitação do CMAS de esclarecimentos acerca da normatização para inscrições das entidades prestadoras de serviços assistenciais dirigidos ao CEAS e CNAS. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 1996-1999)

No primeiro ciclo, o CMAS deliberou também pela a inserção da Assessoria da Ação Social no COGEMAS. Assim sendo, a gestora comunicava ao Conselho sobre as deliberações daquele colegiado. Essa inserção, entende-se ter sido importante definição dos conselheiros a fim de mobilizar este espaço público de deliberações. Além disso, foram divulgadas programações de eventos dirigidos aos ONG's, definindo-se a participação de alguns membros nesses.

Ainda no que diz respeito ao indicador **mobilização de outros espaços públicos e de organização da sociedade civil**, no 2º ciclo, pôde-se identificar as ações apresentadas no Quadro 12, através do qual, verificou-se que as pautas referentes a esse indicador estiveram presentes em 56% das 25 reuniões realizadas. Já, em comparação ao total de freqüência (153 vezes), essas pautas representaram o percentual de 9,15%, ou seja, estiveram em pauta 14 vezes.

QUADRO 12 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES AO INDICADOR MOBILIZAÇÃO DE OUTROS ESPAÇOS PÚBLICOS E DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a)Convite para participar de reunião sobre entorpecentes	4%
b) Comunicação da instalação da CIB em SC, ressaltando o seu papel.	4%
c)Deliberações e comunicados acerca da convocação e realização de Conferências Municipal, Estadual e Nacional	16%
d)Convites para participar de Conferências	8%
e) Apresentação de discussões realizadas em reuniões do COGEMAS	16%
f) Apresentação do papel de OG's	4%
f) Apresentação e discussão de comunicados da SEDSF	4%

FONTE: Pesquisa documental

As letras “a” e “d” representaram convites para participar de outros fóruns de discussão, acerca de problemáticas ou necessidades que também envolvem os usuários da Assistência Social.

Em julho de 1999, a presidente do CMAS informou da instalação da CIB em SC, esclarecendo que esta é responsável pela análise e deliberação quanto à gestão municipal, sendo que o município de Canoinhas demonstra estar adequado às exigências da gestão municipal conforme preconiza a NOB. Infere-se, pois, a importância dessa comunicação, dada a necessidade de os conselheiros serem informados da existência das instâncias de negociação e pactuação que definem as condições para a habilitação do município à condição de gestão.

Em julho e agosto de 1999, discutiu-se a necessidade de convocar a conferência municipal que, conforme instruções do CEAS, abordaria o tema: Operacionalização da Política Nacional de Assistência Social e da NOB. Sendo assim, formou-se uma comissão para elaborar o regulamento e organizar a conferência. (ibid., p.43; 44) Em setembro, a comissão reuniu-se para a organização, mas houve dificuldades devido o CEAS não ter repassado as orientações nacionais. (ibid., p. 47). Em outubro, foi comunicado o adiamento da data marcada, em virtude

de o CEAS não ter dado retorno em relação às datas da conferências estadual e nacional. Em novembro, chegou a ser comunicada a realização da Conferência Estadual Extraordinária, com o tema “A caminho da Cidadania na concepção de Direitos” a ser realizada nos dias 02 e 03/12/99. Cabe esclarecer que isso ocorreu devido a publicação de uma Medida Provisória que tinha o intento de mudar a periodicidade das Conferências de dois, para quatro anos. Na ocasião, seguiu-se as orientações do CEAS e decidiu-se a indicação dos representantes do município entre os conselheiros do CMAS. O resultado dessa conferência não foi registrado nas atas posteriores. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 1999-2004, p. 02).

Conforme apresentou-se anteriormente, após a inserção da gestora municipal no COGEMAS, houve constantemente o repasse das discussões e deliberações empreendidas naquele fórum. Além disso, os comunicados advindos da SEDSF ao comando único, também eram repassados e discutidos no âmbito do CMAS (id.).

Em relação à letra “f”, no início do 2º ciclo, quando da recondução do mandato dos conselheiros, com a substituição de OG's foram inseridos novos representantes, sendo contemplados órgãos das esferas estadual e federal. Desta forma, em abril de 1999, a representante do INSS frisou as diferenças entre Previdência e Assistência Social, dizendo que sua participação, como membro efetivo do CMAS, não pode ser fator de confusão das duas políticas, colocando-se, porém, à disposição do Conselho para esclarecimentos e conhecimentos vivenciados no INSS. Essa postura foi reiterada pela suplente do INSS.

Analisa-se, pois, a relevância desse esclarecimento da conselheira iniciante, na medida em que contribuiu para dirimir dúvidas acerca do relacionamentos das políticas de previdência e assistência social.

Outro indicador da categoria **autonomia** se refere à **utilização de mecanismos judiciais**, que trata dos dispositivos constitucionais de que os conselhos podem se valer para assegurar o respeito às suas deliberações. No entanto, na pesquisa documental não se encontrou a discussão de pautas relativas a esse indicador, o que pode traduzir, tanto um nível de autonomia que dispensou a utilização desse mecanismo, quanto a possibilidade de desconhecimento do CMAS acerca do referido recurso.

4.3.2.2 A revogabilidade dos mandatos

O primeiro indicador da categoria **revogabilidade dos mandatos** identificado diz respeito à **formação** do CMAS, cuja apresentação dos dados e respectiva análise, constam no item 4.2.

A **composição** é o segundo indicador identificado nas pautas das reuniões, nos dois ciclos, conforme os quadros abaixo.

QUADRO 13 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES AO INDICADOR COMPOSIÇÃO

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Apresentação de novos membros, em decorrência de substituições pelas OG's e ONG's	15,38%

FONTE: Pesquisa Documental

No Quadro 13 observa-se que essa pauta foi abordada em 15,38% das 26 reuniões realizadas no 1º ciclo. Em relação ao total de frequência de pautas (98 vezes), representa o percentual de 4,08%.

QUADRO 14 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES AO INDICADOR COMPOSIÇÃO

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Apresentação de novos membros devido substituição de representantes pelas OG e ONG	12%
b) Apresentação de novos membros, em decorrência do processo de recondução	4%

FONTE: Pesquisa Documental

O Quadro 14 esclarece que as pautas relacionadas ao indicador composição estiveram presentes em 16% das 25 reuniões realizadas no 2º ciclo, o que significa que foram abordadas 4 vezes, representando o percentual de 2,61% do total de frequência de pautas (153 vezes).

Cabe, pois, refletir que a **composição** é importante indicador da necessária paridade entre OG's e ONG's, a fim de assegurar a partilha de poder entre Estado e sociedade civil nos conselhos. No caso do CMAS, nos dois ciclos, houve substituição de membros por parte dos órgãos de representação. Essas substituições obedeceram ao que preconiza o Regimento Interno, no sentido da comunicação formal ao Presidente do Conselho.

Em 1999, quando da recondução do mandato dos conselheiros, houve substituições de representação dos OG's.

O terceiro indicador da categoria **revogabilidade dos mandatos** se refere ao **processo de escolha dos conselheiros**. No processo de formação (cf. 4.2), a eleição dos órgãos não governamentais deu-se através de um fórum, no qual a sociedade civil foi chamada a discutir e definir a questão. A garantia de continuidade desse processo de eleição, foi formalizada no art. 4º da Lei de Criação do CMAS:

§2º - As entidades representantes da sociedade civil titulares e suplentes serão eleitas em foro próprio, especificamente convocado pelo Prefeito Municipal, com 30 (trinta) dias de antecedência, sob a fiscalização do Ministério Público.

§ 3º - A entidade da sociedade civil, uma vez eleita, tem prazo de 10 (dez) dias para indicar seu representante. (CANOINHAS, 1996b)

Desta forma, para representar a frequência de pautas relacionadas a esse indicador, apresenta-se os Quadros 15 e 16.

O Quadro 15 aponta que a pauta relacionada a esse indicador freqüentou 01 vez as reuniões no 1º ciclo. Relacionado-a ao total de frequência de pautas, representa o percentual de 1,02%.

QUADRO 15 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES AO INDICADOR PROCESSO DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) comunicação do término do mandato e definição pela recondução	3,85%

FONTE: Pesquisa Documental

Cabe esclarecer que, em março de 1999, houve a comunicação do término do 1º mandato e, a partir das discussões, definiu-se pela recondução, haja vista sua previsão na Lei de criação e no regimento interno do CMAS. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 1996-1999, p. 36)

QUADRO 16 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES AO INDICADOR PROCESSO DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Eleição de conselheiros para compor o novo CMAS	12%

FONTE: Pesquisa Documental

No 2º ciclo, a pauta referente a esse indicador foi abordada 3 vezes (12%) nas 25 reuniões realizadas. Em relação ao total de frequência de pautas, representa um percentual de 1,96%.

Em dezembro de 2000, a presidente do CMAS informou o término do mandato dos conselheiros no início do próximo ano, devendo acontecer a nova eleição das ONG's através do Fórum Municipal, especialmente convocado para este fim. As eleições deveriam acontecer conforme o previsto no regimento interno do CMAS, sendo que em fevereiro de 2001 deveria ser publicado o edital chamando as entidades para procederem suas inscrições. Lembrou-se que a primeira capacitação do novo conselho deveria ser dois meses depois, no próximo Fórum Municipal.

Após várias ponderações e sugestões de mudanças no regimento interno de modo a resolver problemas de funcionamento do CMAS, decidiu-se realizar uma reunião preparatória em fevereiro, antes da convocação do Fórum. Também deliberou-se pela formação de uma comissão para revisão do Regimento Interno e

elaboração do regulamento das eleições, a ser apresentada na primeira reunião de 2001. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1999-2004, p. 27-verso – 28).

Em fevereiro de 2001, a comissão esclareceu que, ao se reunir para elaborar o regulamento das eleições, consultou a lei e o regimento interno e concluiu do número excessivo de conselheiros que compõem o CMAS (24 membros), o que pode ter ocasionado as ausências nas reuniões, já denunciadas pelos conselheiros nas reuniões anteriores. Propôs, então, a revisão da lei e do regimento no que se refere a composição, além de substituir somente 50% dos membros, tomando como base discussões anteriores dos atuais conselheiros. Nessa ocasião, a presidente informou que as propostas de revisão seriam encaminhadas ao Prefeito e à Assessoria Jurídica para apreciação e envio do Projeto à Câmara de Vereadores para serem votadas as reformulações na Lei. Em seguida, foi feita a leitura das reformulações nos artigos da lei, colocando-os em apreciação e votação. Após as discussões e esclarecimentos, as reformulações foram aprovadas (ibid., p. 29-30).

Após essa reunião, o conselho somente voltou a se reunir em maio de 2001, o que foi justificado pela Presidente em função da demora da Câmara de Vereadores em aprovar a alteração da lei de criação. Nessa ocasião, os conselheiros tiveram acesso aos novos textos de alteração da lei e do regimento interno, conforme haviam deliberado. Procedeu-se, pois, a leitura do regulamento de eleição das entidades não governamentais para compor o CMAS, o qual foi aprovado pelos conselheiros, definindo a data de 30/05/01 para a realização do fórum de eleição dos novos membros do CMAS. (ibid., p. 30-verso)

Pode-se inferir que, com as ações referentes ao indicador **processo de escolha dos conselheiros**, o CMAS demonstrou maturidade, uma vez que as

discussões acima relatadas refletem o compromisso em assegurar a necessária renovação na composição do Conselho, rompendo com as possibilidades de perpetuação das representações, na direção da **revogabilidade dos mandatos**.

4.3.2.3 O caráter deliberativo

Sem desconsiderar a importância das demais categorias, bem como sua interdependência, o **caráter deliberativo** e seus indicadores revestem-se de fundamental relevância para identificar a constituição dos conselhos como uma nova institucionalidade pública e democrática. Esta afirmação fundamenta-se no conjunto das reflexões empreendidas no primeiro capítulo, no qual afirmou-se que, a partir do reordenamento político, jurídico, administrativo e institucional das políticas públicas no Brasil, a finalidade precípua dos Conselhos de Assistência Social é o exercício democrático na definição de ações que atendam os interesses da coletividade. Partindo dessa afirmação, apresenta-se a seguir a abordagem desta categoria e de seus indicadores na 1ª Gestão do CMAS de Canoinhas.

O primeiro indicador do caráter deliberativo diz respeito à **legitimidade da representação**. Apresenta-se sua identificação no contexto do CMAS de Canoinhas a partir dos quadros abaixo.

QUADRO 17 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES À LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) reflexões acerca das ausências de OG's nas reuniões	3,85%

FONTE: Pesquisa Documental

No Quadro 17, identificou-se que no 1º ciclo, essa pauta foi abordada apenas uma vez, o que representa 1,02% do total de frequência de pautas.

Na reunião de julho de 1998 refletiu-se da ausência dos conselheiros nas reuniões. Ao consultar o livro de freqüência, os conselheiros identificaram que o maior número de ausências era dos representantes de OG's. Desta sorte, foi encaminhado ofício ao Prefeito solicitando providências em relação ao assunto. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 1996-1999, p. 30-verso). Entende-se, pois, que a presença dos conselheiros nas reuniões faz-se importante para legitimar as representações, bem como garantir o *quorum* necessário para as deliberações e votações.

No 2º ciclo, de acordo com o Quadro 18, as pautas relacionadas ao indicador legitimidade da representação foram abordadas em 12% das 25 reuniões, representando um percentual de 1,96% do total de freqüência de pautas (153 vezes).

QUADRO 18 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES À LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO

Pauta	Freqüência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Questionamento quanto a representação de uma ONG que não está em funcionamento	4%
b) Questionamento de conselheiro quanto a representação de sua entidade, uma vez que seus objetivos não são compatíveis às discussões do CMAS	4%
c) reflexões acerca das ausências de OG's nas reuniões	4%

FONTE: Pesquisa Documental

A pauta referente à letra “a” foi levantada pelo representante do CCBTCJ, questionando a representação do CCAV, que na ocasião estava sem diretoria, não exercendo suas habituais atividades. Os conselheiros deliberaram pelo afastamento da ONG, respeitando-se a votação realizada quando da instalação do CMAS para sua substituição. Nesta mesma reunião, a representante do SEBRAE questionou se seria necessária sua permanência no CMAS, uma vez que se sentia alheia às discussões, dada a função do órgão de dar suporte administrativo às empresas. A deliberação dos conselheiros foi pela continuidade da participação do SEBRAE,

entendendo que este é também intermediário de ações sociais. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999, p. 44)

Quanto às ausências das OG's nas reuniões, o assunto foi retomado em julho de 2000 e posteriormente em 2001, quando procedeu-se reformulações na lei de criação e no regimento interno do CMAS, alterando o número de conselheiros para 16, a fim de assegurar o *quorum* das reuniões, bem como a efetividade das representações.

Infere-se que as reflexões e deliberações acerca das representações no CMAS foram essenciais para garantir sua legitimidade, visto que só se pode assegurar o caráter deliberativo do Conselho, se as representações se derem de forma legal e efetiva. Do contrário, se favorece condições para a cooptação desse espaço de partilha de poder, desviando assim, as finalidades dos conselhos.

A **publicização do debate** é o segundo indicador da categoria **caráter deliberativo**, e foi identificada nos dois ciclos da 1ª gestão, conforme os Quadros 19 e 20.

QUADRO 19 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES À PUBLICIZAÇÃO DO DEBATE

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Posicionamento em função da não convocação da conferência Nacional	3,85%
b) Comunicações do CEAS/CNAS	23,07%
c) Comunicações de alteração da LOAS, MP e resoluções CNAS	7,69%
d) Discussão/ informações sobre convênio e repasse de verbas de Programas Nacionais	7,69%
e) Apresentação de ações/ situação das ONG's	11,53%

FONTE: Pesquisa Documental

Através do Quadro 19, percebe-se que essas pautas freqüentaram 53,85% das 26 reuniões realizadas, tendo um percentual de 14,28% do total de freqüência de pautas de 153 vezes.

Em julho de 1997, a Assessora da Ação Social e Presidente comunicou que, em virtude de o governo federal não ter convocado a II Conferência Nacional de Assistência Social, foi elaborado um ofício ao Ministro da Previdência e Assistência Social e ao Ministro da Casa Civil conclamando a sua realização. Após leitura e apreciação, os membros do CMAS assinaram os ofícios. Uma conselheira não governamental posicionou-se dizendo: “O Governo não convocou a Conferência para não mostrar o insucesso do Programa Comunidade Solidária, que não cria nada, é assistencialista e não atende a todos os municípios.” (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 1996-1999, p. 19). Cabe inferir que esta ação do CMAS esteve voltada a publicizar o debate acerca das conferências como espaços de controle social no âmbito da Política de Assistência Social, permitindo o posicionamento acerca da questão, bem como a deliberação de enviá-lo às instâncias competentes.

Quanto ao posicionamento do CMAS em função da não convocação da Conferência Nacional, em 1997, a ação já foi analisada nos comentários que sucedem o Quadro 11. Cabe ressaltar que o debate acerca da questão foi publicizado no âmbito do CMAS.

Em relação às demais pautas, durante todo o 1º ciclo, o órgão gestor da Política de Assistência Social municipal colocou em pauta e discussão as comunicações do CEAS e CNAS. Uma delas diz respeito à alteração da LOAS após a Conferência Nacional, quando foi diminuída a idade de 70 para 67 anos para o acesso dos idosos ao BPC. Também foram discutidas nas reuniões as questões relativas a convênios com o governo federal para o financiamento de programas nacionais a serem operacionalizados no município. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999).

Em todas essas pautas, observou-se efetividade das discussões, na medida em que houve deliberações de respostas e posicionamentos.

QUADRO 20 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES à PUBLICIZAÇÃO DO DEBATE

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Reflexões sobre a política de Assistência Social, para situar novos conselheiros	4%
b) Comunicado do resultado de pesquisa na área de educação	4%
c) Exposição da apresentação de trabalho em Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade	4%
d) Apresentação de ações/ situação das ONG's	28%
e) Questionamentos de conselheiros acerca de programas nacionais	8%
f) apresentação de propostas/projetos de membros da comunidade	8%
g) Apresentação da NOB/99	4%
h) Comunicações do CEAS sobre o corte orçamentário de 15% dos recursos federais destinados à ação continuada para o ano de 2000.	4%
i) Repasse das discussões de eventos com a participação da gestora e técnicos	4%

FONTE: Pesquisa Documental

No 2º ciclo, verificou-se, através do Quadro20, que as pautas relacionadas à publicização do debate freqüentaram 68% das 25 reuniões realizadas. Em relação ao total de freqüência de pautas de 153 vezes, essas pautas representam um percentual de 11,12%.

Na primeira reunião do segundo mandato, em abril de 1999, a representante da UnC, ressaltou aos conselheiros iniciantes que a Assistência Social é direito do cidadão e dever do Estado, enfatizando o papel deliberativo e fiscalizador do CMAS. Além disso ponderou que, conforme o que prevê a LOAS, a Assistência Social deve ter comando único, sendo que no município naquela ocasião era vinculada à Secretaria Municipal de Saúde. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999, p. 38).

Entende-se esse informativo relevante, na medida em que a conselheira publicizou a todo o CMAS e, em especial, aos novos conselheiros - a partir da recondução do mandato -, como a Assistência Social está colocada na LOAS.

Durante o 2º ciclo os representantes de ONG's apresentaram as ações de suas entidades, bem como sua situação, buscando, através do debate no CMAS, qualificar suas ações ou discutir propostas de enfrentamento das dificuldades apresentadas (ibid.).

Em relação às demais pautas, houve a publicização do debate, na medida em que foram comunicados ou apresentados e discutidos os seguintes temas: a cartilha da NOB, evidenciando a importância de os conselheiros tomarem conhecimento (ibid., p. 37-verso); uma pesquisa na área da educação que compara escolaridade da população com o número de filhos; questionamentos e esclarecimentos acerca de programas governamentais; informações do CEAS sobre o financiamento das ações de assistência social; divulgação de eventos em que a gestora e os técnicos participaram.

Em dezembro de 2000, a presidente expôs sobre sua Participação no II Encontro Nacional de SS e Seguridade realizado em Porto Alegre no final de outubro, onde apresentou trabalho sobre a trajetória de implantação do CMAS no município de Canoinhas. Disse que percebeu que existem municípios bem mais atrasados nesse processo, o que confirma que, em Canoinhas, estava-se evoluindo para garantir a efetivação da política de Assistência em Canoinhas. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 1999-2004, p. 05)

Essa ação merece destaque, haja vista a importância do evento no sentido da reflexão ampla acerca das políticas de Seguridade Social. A conselheira participante ressaltou que foi possível conhecer outras experiências e avaliar que,

apesar de recente, o processo do CMAS em Canoinhas estava caminhando na direção da efetivação da Assistência Social como política pública.

Outro indicador da categoria **caráter deliberativo** é a **defesa de interesses coletivos**. Cabe evidenciar que no 1º Ciclo foi identificada a seguinte pauta referente a esse indicador:

QUADRO 21 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES À DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Ausência ou insuficiência de recursos financeiros no FMAS e propostas de arrecadação por parte dos conselheiros e do comando único	34,61%

FONTE: Pesquisa Documental

A pauta apresentada no quadro acima foi abordada em 34,61% da 26 reuniões realizadas, representando o percentual de 9,18% em relação ao total de frequência de pautas de 98 vezes em que aparece no conjunto das reuniões do 1º ciclo.

Durante o 1º Ciclo, refletiu-se várias vezes a questão da ausência ou insuficiência de recursos no FMAS, propondo-se a contribuição do CMAS na arrecadação de recursos através de eventos ou campanhas propostas pelos conselheiros ou pelo órgão gestor. Apesar de essa ação ter sido questionada por alguns conselheiros neste ciclo, considerando a primazia da responsabilidade do poder público no financiamento da Política de Assistência Social, essa ação foi assumida pelo CMAS, com a justificativa de contribuir no processo deficitário desse financiamento na direção da defesa dos interesses dos usuários.

No 2º Ciclo, o referido indicador pode ser visualizado através do Quadro 22, através do qual, verificou-se que as pautas referentes a esse indicador freqüentaram 28% das 25 reuniões realizadas. Em relação ao total de frequência de pautas de 153

vezes, esses itens foram abordados 7 vezes, o que corresponde ao percentual de 4,57%.

QUADRO 22 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES À DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) informações sobre programas de renda mínima	4%
b) Apresentação do Projeto Bolsa Escola	4%
c) Ausência ou insuficiência de recursos financeiros no FMAS e propostas de arrecadação por parte dos conselheiros e do comando único	16%
d) Comunicação acerca da Lei que trata da gratuidade do transporte às PPD	4%

FONTE: Pesquisa Documental

As pautas descritas no quadro foram discutidas no CMAS de modo a refletir sua importância na **defesa de interesses coletivos**. Nesse sentido, merece especial destaque a letra “c”, através da qual percebe-se a preocupação em manter os trabalhos de arrecadação de recursos destinados a suprir as deficiências financeiras do FMAS, na mesma perspectiva abordada no comentário do Quadro 19.

Outrossim, a **formulação de agendas a serem tematizadas pelo governo**, constitui-se no quarto indicador da categoria **caráter deliberativo**, cuja abordagem será demonstrada através dos quadros que seguem.

QUADRO 23 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES À FORMULAÇÃO DE AGENDAS A SEREM TEMATIZADAS PELO GOVERNO

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Apresentação e aprovação da atualização do PMAS	11,53%
b) Discussão sobre regulamentação dos benefícios eventuais	11,53%
c) Discussão sobre serviços destinados aos segmentos (crianças e adolescentes, idosos, PPD, etc)	7,69%
d) Aprovação de convênios	3,85%
e) Discussão, apresentação e aprovação de projetos	11,53%
f) Discussão sobre campanhas promovidas pelo Comando único com a colaboração do CMAS	3,85%
g) proposições do CMAS para solucionar problemáticas locais (Casa de Passagem)	3,85%
h) explicações sobre reforma administrativa	7,69%
i) Explicação/revisão dos critérios utilizados para o atendimento dos usuários	7,69%
j) Dificuldades de realizar as ações por falta de condições (Equipamentos)	7,69%
m) Discussões sobre a política de recursos humanos da PMC e suas implicações	7,69%

FONTE: Pesquisa Documental

No quadro 23 observou-se que, no 1º ciclo, as pautas relacionadas a esse indicador foram abordadas 22 vezes, o que corresponde ao percentual de 22,45% do total de freqüência de pautas de 98 vezes.

Em relação à letra “a” cabe esclarecer que, em julho de 1997, demonstrou-se o quadro de atualização de metas do Plano Municipal para 1998 no tocante aos serviços assistenciais. Já em relação aos programas e projetos de enfrentamento à pobreza, permaneceram as metas de 1997. Na avaliação, os conselheiros solicitaram que fossem incluídos os seguintes programas, projetos e serviços: usina de reciclagem de lixo, o funcionamento da vaca mecânica, um carro para o Conselho Tutelar, cursos para todos os Centros Comunitários e Associações de Moradores. Após essas inclusões, foi aprovada a atualização do PMAS (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999, p. 19). Posteriormente, em setembro de 1998, a gestora apresentou alterações de metas no Plano Municipal, as quais foram discutidas e analisadas pelos conselheiros, sendo deliberadas complementações no que se refere aos projetos de enfrentamento da pobreza (ibid., p. 32). Em outubro de 1998, o órgão gestor reapresentou o Plano, com a inclusão das sugestões do Conselho, sendo desta vez aprovado (ibid., p. 34).

Em setembro de 1997, a vice-presidente abordou a necessidade de regulamentar os benefícios eventuais. Os conselheiros deliberaram por discutir melhor o assunto nas próximas reuniões (ibid., p. 20). Em dezembro de 1997, a gestora comunicou ao CMAS que a regulamentação dos benefícios ainda encontrava-se em aberto, em função de as funerárias locais não terem comparecido à reunião com o órgão gestor, sendo que somente uma delas mandou o orçamento. Ao discutirem a questão, os conselheiros definiram por aumentar o valor do auxílio funeral, levando em conta o orçamento apresentado, sendo fixados 10 auxílios por

mês, a serem repassados pelo órgão gestor, deliberando ainda, a necessidade de estudos socioeconômicos a serem realizados pela Assistente Social da PMC para definir os beneficiários. Foi questionado como ficaria o transporte no caso de pessoas que falecessem em outras cidades, sendo que a gestora esclareceu que no caso de famílias carentes, a Prefeitura estudaria uma forma para custear ou providenciar o transporte (ibid., p.24).

Em fevereiro de 1998, a gestora comunicou que houve alteração no valor definido para o auxílio funeral, devido as funerárias terem atualizado os custos (ibid., p.26). Em outubro de 1998, quando foi levantada a necessidade de elaborar um documento contendo os critérios para o acesso a serviços e benefícios do órgão gestor municipal, foi recomendado pelos conselheiros que se revisse também a redação dos critérios para o auxílio funeral. Nessa ocasião, foi formada uma comissão de conselheiros, que redigiria o documento a ser apresentado e aprovado pelo CMAS. (ibid., p.34).

Nas pautas relacionadas a serviços destinados aos segmentos, discutiu-se a necessidade de firmar convênios com abrigos para deficientes mentais com problemas familiares ou ausência de família. Os convênios foram sempre discutidos, avaliados e reavaliados pelos conselheiros, a partir das informações apresentadas pelo órgão gestor.

Dentre os projetos apresentados e discutidos identificou-se propostas de trabalhos de geração de renda, enfrentamento da pobreza e a versão local do Programa Brasil Criança Cidadã (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999). Cabe ressaltar que alguns desses itens ficaram em nível de propostas, devido a falta de estruturação do município, bem como da não aprovação

do Projeto “Cidade Criança Cidadã”, pela Secretaria de Estado da Assistência Social (governo federal).

Em novembro de 1998, a Presidente do CMAS e gestora municipal comunicou aos conselheiros da reforma administrativa e decorrentes mudanças nas secretarias municipais, sendo a Assessoria da Ação Social incorporada à Secretaria de Saúde, ficando a Secretária Municipal de Saúde e Ação Social como gestora da Política de Assistência Social (ibid., p. 34-verso). Na ocasião, essa questão teve somente caráter de comunicado, vindo a ocupar pautas e posicionamentos do CMAS no 2º Ciclo.

Em relação aos critérios utilizados pelo órgão gestor para o atendimento dos usuários, no início da 1ª Gestão, a gestora os publicizou no âmbito do CMAS. Posteriormente, dado o amadurecimento do processo de descentralização e participação, houve a reformulação dos mesmos, com a participação dos conselheiros.

No início da 1ª Gestão, quando não haviam sido criadas as condições necessárias para a implementação da política municipal, foram discutidas no CMAS as dificuldades de realizar as ações, por insuficiência de equipamentos e recursos humanos disponibilizados ao órgão gestor.

No final do 1º Ciclo, discutiu-se a necessidade de viabilizar um albergue destinado às pessoas de rua, andarilhos que passam pela cidade, bem como pacientes do SUS acamados sem família. Propôs-se, então, a construção de uma “Casa de Passagem” com a finalidade de enfrentar tal problemática (ibid., p. 36-verso).

Analisa-se que, com as discussões e deliberações acerca das temáticas acima explicitadas, o CMAS deu mais um passo na direção da efetivação do sistema

descentralizado e participativo da Assistência Social, pois teve acesso às informações, opinando sobre elas no sentido de aproximá-las da problemática local e dos interesses da coletividade. Nessa linha também identifica-se o caráter propositivo do CMAS, na medida em que, através da iniciativa dos conselheiros, novas agendas foram tematizadas pelo governo municipal.

Destarte, através do Quadro 24, apresenta-se as pautas referentes a esse indicador no 2º Ciclo.

QUADRO 24 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES À FORMULAÇÃO DE AGENDAS A SEREM TEMATIZADAS PELO GOVERNO

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Discussão sobre campanhas promovidas pelo Comando único com a colaboração do CMAS	28%
b) Discussão, apresentação e aprovação de projetos	12%
c) Informações/deliberações sobre a construção e/ou administração da Casa de passagem (projeto proposto pelo CMAS no ciclo anterior)	48%
d) Comunicação de Aprovação de Projeto Municipal junto à SEAS	8%
e) Discussão sobre serviços destinados aos segmentos (crianças e adolescentes, idosos, PPD, etc)	24%
f) Deliberação de solicitação da Câmara de Vereadores para operacionalização de projeto para a realização de casamentos coletivos	4%
g) Comunicados de ações do setor de ação social	4%
h) Apresentação de Projeto de Organização de uma Cooperativa de reciclagem de lixo (projeto de geração de renda - parceria OG's e ONG's)	8%
i) Aprovação de convênios	4%
j) Apresentação do Projeto de combate à Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil – convênio com a SEAS	12%
l) Discussão da necessidade de desvinculação do Setor de Ação Social da Secretaria de Saúde	40%
m) Discussão acerca da necessidade de ampliação do quadro de funcionários do setor de ação social, devido as demandas apresentadas	8%
n) Comunicados acerca da habilitação do município à condição de gestão	8%
o) Questionamentos acerca da não participação da Secretária Municipal de Saúde e Ação social às reuniões do CMAS.	4%
p) Aprovação do pagamento de anuidades ao COGEMAS	4%
q) Apresentação e aprovação do Plano Plurianual	12%

FONTE: Pesquisa Documental

Através do Quadro 24, identificou-se que, no 2º ciclo, o indicador **formulação de agendas a serem tematizadas pelo governo** foi abordado 57 vezes,

correspondendo ao significativo percentual de 37,25% do total de freqüência de pautas de 153 vezes.

Em relação à letra “a”, cabe esclarecer que as campanhas (Campanha do Agasalho, Campanha Natal Solidário, etc) promovidas pelo órgão gestor com a participação dos conselheiros já vinham ocorrendo desde o início da implantação da política municipal de assistência social. No 2º ciclo, os conselheiros posicionaram-se contra a obrigatoriedade de participarem de eventos e campanhas, lembrando que o papel de conselheiro não é o de executar ações e, portanto, sua participação deve ser voluntária. Muito embora as campanhas tenham continuado, foi reforçado a participação voluntária de conselheiros em campanhas e eventos para arrecadar recursos financeiros ao FMAS. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999). Infere-se, pois, que apesar de alguns conselheiros continuarem a participar dessas ações, houve adequado posicionamento para romper com a postura de apelo à solidariedade e reforçar a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social.

Dentre os projetos apresentados e colocados em aprovação no CMAS, destaca-se a reelaboração (pela Assistente Social do órgão gestor) do Projeto Cidade Criança Cidadã. A nova versão local para o pleito de convênio com Programa Brasil Criança Cidadã foi apresentada e discutida no CMAS em junho de 1999, sendo aprovada pelos conselheiros. Foi emitido ainda pelo CMAS parecer favorável a ser anexado na cópia destinada ao governo federal (ibid., p 41-verso). Em agosto de 1999, foi comunicada a aprovação do projeto pela SEAS – MPAS. (ibid., p. 45-verso)

Em julho de 1999 foi discutida a solicitação da Câmara de Vereadores de operacionalização de projeto para a realização de casamentos coletivos. Na

discussão acerca da proposta, os conselheiros ponderaram que, dadas as prioridades do Setor de Ação Social já aprovadas pelo CMAS, seria impossível atender à solicitação. Foi deliberado elaboração de resposta por escrito à Câmara, justificando a não aprovação. (ibid., p. 44)

Em maio de 2000, a responsável pelo Setor de Ação Social informou sobre o Projeto de Organização de uma Cooperativa de Reciclagem de Lixo entre os catadores do município. Ressaltou as parcerias de OG e ONG's nesse projeto e convidou os conselheiros para uma palestra sobre uma experiência nessa área. Ressaltou a importância do apoio do CMAS nesse projeto, haja vista sua perspectiva de geração de renda.(CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1999-2004, p. 12).

Em agosto de 2000, o órgão gestor comunicou a implantação do Programa de Combate à Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil, sendo que o recurso do convênio com o governo federal já havia sido confirmado. Explicou-se, pois, que deste recursos: 70% deveria ser utilizado para pagamento de pessoal da Equipe técnica (assistente social, psicólogo, terapeuta ocupacional, advogado, médico e enfermeiro); 20%, para manutenção e aquisição de material didático-pedagógico e 10% para alimentação. Os casos seriam encaminhados pelo CT, sendo que já estavam registrados 35 casos a serem atendidos. Esclareceu-se também que a equipe estava dando suporte aos professores e orientadores pedagógicos das escolas para identificação e encaminhamento ao CT. O recurso viria ao FMAS via convênio, em cinco parcelas, devendo ser elaborada a prestação de contas. Após a apreciação, o projeto foi aprovado (ibid., p.17).

Em setembro de 2000, a responsável pelo Setor de Ação Social apresentou a equipe do Projeto Proteger (combate à violência e exploração sexual de crianças e

adolescentes), formada por: 02 AS, 01 psicóloga, 01 terapeuta ocupacional, 01 advogado e 01 coordenadora). A psicóloga do Projeto explicou seu funcionamento e falou também sobre violência. Ficou agendada complementação da exposição para uma próxima reunião (ibid., p. 19-verso). Em outubro de 2000, a equipe técnica continuou a apresentação iniciada em reunião anterior falando sobre violência e o funcionamento do projeto, de modo que os conselheiros tiveram a oportunidade de conhecer o trabalho que vinha sendo desenvolvido (ibid., p. 23)

Haja vista a comunicação da lei de gratuidade para transporte municipal dos idosos, discutiu-se no Conselho formas de operacionalizar esse direito no município. Em julho de 1999, deliberou-se pelo agendamento de reunião entre o órgão gestor e a empresa de ônibus para discussão da questão.(CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999, p.46)

Em agosto de 1999, a responsável pelo Setor de Ação Social falou da necessidade de ampliação do quadro funcional, para atender o aumento da demanda e ampliação das ações. O CMAS discutiu a questão e deliberou pela elaboração de um documento dirigido ao Prefeito relatando o trabalho que já estava sendo realizado pelo órgão, solicitando as devidas providências. (ibid., p.46)

Em setembro de 1999, a Presidente do CMAS comunicou que a documentação referente à gestão municipal da Política de Assistência Social já havia sido enviada à CIB (ibid., p. 47). Em novembro de 1999, foi comunicado que o município já estava habilitado à gestão municipal pela CIB (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1999-2004, p. 04-verso).

Em outubro de 1999, a presidente do CMAS ressaltou a ausência da Secretária de Saúde e Ação Social, informando aos conselheiros que esta justificou não poder participar das reuniões, dado o acúmulo de responsabilidades na área da

Saúde. Os conselheiros ressaltaram que, apesar da justificativa, permanecia o descaso da PMC e da SMSAS com a política municipal de assistência social. Retomaram, pois, a necessidade de desvinculação do Setor de Ação Social da Secretaria de Saúde¹⁴ e deliberaram pela solicitação de participação do Prefeito em reunião do CMAS para discutir esta e outras questões. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 1996-1999, p 48). Na reunião com o Prefeito, ocorrida no mesmo mês de outubro de 1999, este somente reiterou os motivos financeiros que concorreram para a vinculação, sem posicionar-se em relação à solicitação do Conselho da desvinculação (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1999-2004, p.01-verso).

Em novembro de 1999, a presidente do CMAS comunicou que levou ao conhecimento da assessoria jurídica da PMC que, conforme prevê a LOAS, cada esfera de governo deve ter o comando único na área da assistência social. O assessor jurídico deu parecer favorável à desvinculação. Deliberou-se enviar ofício, solicitando ao Prefeito encaminhamento do pedido de desvinculação à Câmara de Vereadores (ibid., p. 03).

Em fevereiro de 2000, deliberou-se por participar da reunião da Câmara, na qual seria votado o projeto de desvinculação. Em março de 2000, os conselheiros que participaram da Sessão da Câmara informaram que o projeto enviado pelo prefeito não foi aprovado. Ressaltaram que os vereadores usaram de palavras de baixo calão ao referirem-se às ações da prefeitura e das Assistentes Sociais, percebendo-se que desconhecem como é operacionalizada a Política Municipal de Assistência Social. Discutiu-se qual a melhor forma de esclarecer a questão.

¹⁴ Ressalte-se que essa vinculação fora promovida em 1998 face a reforma administrativa. Os conselheiros refletiram acerca do retrocesso da vinculação, uma vez que a política municipal não tinha mais comando único, conforme o que determina a LOAS.

Decidiu-se por encaminhar ofício solicitando cópia da ata e gravação da reunião. O resultado dessa solicitação não foi registrado em ata (ibid., p. 05- verso). Em agosto de 2000, definiu-se retomar as negociações no próximo ano com a equipe de governo vencedora nas eleições (ibid., p.18-verso).

Em novembro de 2000, houve uma reunião com a participação do prefeito (reeleito) a fim de solicitar a desvinculação do setor de Ação Social da Secretaria de Saúde como forma de melhor conduzir a política de Assistência Social no município. O prefeito falou de sua intenção de solicitar novamente para o próximo ano a desvinculação da Secretaria de Saúde (ibid., p.26-verso). Em fevereiro de 2001, a presidente do CMAS informou que o pleito foi aprovado pela Câmara de Vereadores, passando o setor a denominar-se Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e da Família. Os conselheiros comemoraram a desvinculação e a reconquista de um comando único para a área da Assistência Social (ibid., p. 29).

Analisa-se, pois, que todo esse movimento do CMAS foi essencial para a reconquista do comando único na área da Assistência Social no município. Muito embora o caminho tenha sido longo e permeado de correlações de força, o Conselho não se acomodou diante de explicações vazias e de impedimentos político-partidários, tematizando e formulando a agenda da necessidade do comando único para fazer avançar a Política Municipal de Assistência Social.

Quanto ao Plano Plurianual de Assistência Social, em fevereiro de 2000, o órgão gestor apresentou a nova versão, com as propostas e metas das ações, sendo que, na ocasião, foram incorporadas as sugestões do CMAS (ibid., p. 06-verso). Em março, o órgão gestor apresentou o demonstrativo físico-orçamentário do Plano, evidenciando as ações e metas planejadas para o biênio 2000-2001, já

discutidas na reunião anterior. Na discussão, os conselheiros chamaram a atenção para a implementação do monitoramento e avaliação das ações de Assistência Social por parte do CMAS.

Quanto ao auxílio-natalidade, que não constou no Plano devido à falta de repasse de recursos da esfera estadual, sugeriu-se que fosse enviado ofício à SEDSF e ao CEAS solicitando informações, para verificar se haveria contrapartida do município.

Após as discussões e ponderações, o Plano foi votado e aprovado, sendo assinado pelos conselheiros o parecer favorável ao Plano (ibid., p. 07-verso). Em reunião extraordinária, no mesmo mês de março, a presidente do CMAS informou da necessidade de uma emenda no Plano Plurianual, prevendo que os recursos para custear os medicamentos e passagens dos pacientes do SUS saíam do FMAS, haja vista que o FMS não pode pagar essas despesas em função de Canoinhas ter a farmácia do SUS. Ressaltou que os recursos sairão da Saúde e somente serão movimentados através do FMAS. Após as discussões, em votação, o Conselho aprovou a emenda (ibid., p. 09).

Infere-se, pois, que a participação do CMAS no planejamento das ações de assistência social, ocorreu de forma compromissada com o avanço da política municipal, dado que o Plano Plurianual foi adequadamente discutido, incorporando-se as sugestões emergentes do diálogo entre o órgão gestor e o Conselho.

Quanto à letra “c”, do Quadro 22, que refere-se ao projeto de implantação da Casa de Passagem, proposto pelo CMAS no ciclo anterior, durante todo o 2º ciclo, esta temática esteve presente nas reuniões. Em maio de 1999, no início deste ciclo, a responsável pelo Setor de Ação Social informou sobre a reforma que estava sendo providenciada no antigo “Horto Municipal”, onde seria instalada a Casa de

Passagem, esclarecendo que já fora providenciada a licitação para a compra do material necessário (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999, p. 39-verso). No entanto, em agosto do mesmo ano, o prefeito comunicou que o projeto ficaria parado até que se resolvesse a difícil situação financeira da PMC (ibid. p. 46).

Em fevereiro de 2000, o órgão gestor comunicou a retomada da construção, além de começar a discussão sobre o funcionamento da casa, com a apresentação de sugestões por parte dos conselheiros (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 1999-2004, p. 06-verso). Em março, comunicou-se que havia sido feito o contato com outros municípios para conhecimento das experiências com albergues (ibid., p. 07-verso). Em abril, foi comunicado do andamento do processo de licitação para a construção (ibid., p. 10). Em julho, a responsável pelo Setor informou do repasse de verba da SEDSF no valor de R\$15.000,00 e a contrapartida do município no valor de R\$3.000,00. (ibid., p. 15-verso). Em agosto, informou-se que o recurso no valor de R\$15.000,00 já estava depositado e que fora feita a licitação para iniciar a construção (ibid., p. 17-verso).

Em setembro do mesmo ano, o CMAS recebeu uma associação vinculada à Igreja Assembléia de Deus para apresentar sua proposta para administrar a Casa. Iniciaram com a explanação de trabalhos de recuperação de alcoolistas e drogaditos que desenvolvem em outros municípios e propuseram implantar junto à Casa de Passagem um Centro de Recuperação. Desta forma, funcionaria como albergue e como centro de recuperação, tendo-se que adaptar a planta para atender os dois serviços. A presidente do CMAS ponderou que a proposta aprovada pelo Conselho foi a construção de um albergue para pessoas de rua, ou outras demandas de albergamento. Após várias discussões, questionamentos, decidiu-se que a comissão

da Igreja Assembléia de Deus se reunisse com a responsável pelo Setor e com dois conselheiros que se propuseram, para conhecer o local e discutir a viabilidade de adequar o projeto inicial à proposta apresentada, sendo trazida na próxima reunião, as conclusões para a apreciação do CMAS (ibid., p. 19-verso – 20-verso).

No mesmo mês de setembro, foi convocada reunião extraordinária para definir as questões da Casa de Passagem, quando a responsável pelo Setor de Ação Social informou que os membros da comissão formada pelos integrantes da Igreja Assembléia de Deus e conselheiros reuniram-se para estudar uma forma de viabilizar a proposta de implantar, junto àquela, um Centro de Recuperação. Segundo a referida entidade, para isso, a verba de R\$15.000,00 recebida da SEDSF seria integralmente utilizada para a compra de materiais, e a mão de obra seria viabilizada pela entidade através de ex-internos recuperados. Os encaminhamentos deveriam ser através da Igreja e do Setor de Ação Social. Lembrando que, no caso do CMAS aceitar a proposta, a responsável pelo Setor informou que deveria ser feita nova licitação, pois a primeira previa a compra de material e mão-de-obra.

Colocada a proposta em discussão, ponderou-se como ficaria a questão da propriedade, uma vez que o terreno é da prefeitura. Os integrantes informaram que seria feito através de comodato, o que significa que, se a entidade encerrasse suas atividades, todo patrimônio retornaria para o município. Foi informado à associação que esta deveria inscrever-se no CMAS e CEAS, além de se ponderar quanto à necessidade de se alterar o estatuto para prever a fiscalização do CMAS quanto ao funcionamento e aplicação dos recursos. A priori, a proposta foi aprovada pelo CMAS (ibid., p. 21-verso – 22-verso).

Em outubro, a presidente do CMAS informou que foi procurada pelos integrantes da associação da Igreja Assembléia de Deus, para discutirem questões

que surgiram após a aprovação do CMAS quanto ao repasse do recurso de R\$15.000,00 para a construção do centro de recuperação, que funcionaria no mesmo prédio da Casa de Passagem. Diante disso, a responsável pelo setor entrou em contato com a SEDSF, que informou da impossibilidade de mudar o processo de licitação, deixando claro que a verba foi repassada para a construção da casa de passagem. Diante dessa situação, o CMAS decidiu manter o projeto da Casa de Passagem de acordo com a planta e objetivos já existentes. Foi colocada também a proposta de ceder parte do terreno para a construção do Centro de Recuperação com recursos próprios da associação, sobre a qual decorreu intenso debate, sendo, posteriormente, aprovada a proposta. Quanto à administração da Casa de Passagem foi definido esperar o término da construção para retomar a negociação com as entidades dispostas a assumir a tarefa (ibid., p. 23).

Em 23/10/00, foi apresentado e discutido acerca das dificuldades na construção da Casa de Passagem, uma vez que o custo ultrapassaria, em muito, o valor do convênio e da contrapartida do município. A responsável pelo Setor de Ação Social informou que a PMC estava negociando com empresas que deviam impostos e seria encaminhado ofício ao Fórum para a viabilização de recursos oriundos de penas alternativas (multas). Porém, mesmo assim, precisava-se discutir outras soluções. Diante dessa situação, o CMAS decidiu manter montar equipes para solicitação de material de construção e doações em dinheiro para o FMAS, a fim de viabilizar o término da construção (ibid., p.24-verso).

Em novembro, em reunião com a presença do Prefeito reeleito, este reafirmou compromisso de concluir a construção da Casa (ibid. p.26-verso). Em dezembro, abordou-se a necessidade de equipar a Casa de Passagem, quando foram colocadas e aprovadas sugestões de fazer lista dos equipamentos necessários, com

o respectivo levantamento de custos e solicitar auxílios via responsabilidade social junto a organismos e empresas locais. Quanto à administração da Casa de Passagem, a responsável pelo Setor informou que até aquele momento, a associação evangélica não encaminhara a documentação necessária para providenciar a transação do terreno em forma de comodato (ibid., p. 27-verso).

Em fevereiro de 2001, retomou-se a questão do equipamento da Casa de Passagem, lembrando das deliberações da reunião de dezembro de 2000. Solicitou-se, pois, que o Setor providenciasse a lista dos equipamentos, para iniciarem-se as ações junto aos organismos e empresas locais. Quanto ao Regulamento da Casa de passagem, o órgão gestor informou que haveria uma reunião entre técnicos da PMC para sua elaboração. Além disso, discutiu-se a necessidade de indicação de um casal sem filhos para coordenar o trabalho na casa, mediante remuneração. Informou-se também que seria contratado um monitor para identificar as pessoas que serão encaminhadas à casa, além de observar-se fotos da obra (ibid., p. 29).

Em maio de 2001, a Secretária Municipal do Desenvolvimento Social e da Família comunicou o início do funcionamento da Casa de Passagem para o mês de junho do mesmo ano (ibid., p 32-verso).

A partir das discussões e deliberações acima apresentadas, pôde-se perceber o empenho do CMAS na viabilização da construção e funcionamento da Casa de Passagem. Cabe destacar que a Casa de Passagem tornou-se realidade, posteriormente ao final da 1ª Gestão do CMAS, sendo inaugurada no mês de setembro de 2001 e em pleno funcionamento até a atualidade.

Entende-se que, na formulação dessa agenda, enfrentou-se várias dificuldades e obstáculos, tais como: o longo espaço de tempo decorrido desde a discussão no CMAS da necessidade de implantação do projeto até sua

implementação, as dificuldades de financiamento da obra, bem como de definição das diretrizes de funcionamento do serviço.

No entanto, pôde-se verificar que esses fatores não desestimularam o Conselho na tarefa de tematizar essa agenda, enfrentando, junto com o governo local, os desafios no planejamento e execução. Dessa forma, o CMAS demonstrou estar preparado para o exercício da gestão compartilhada com o poder público, o que aponta para sua contribuição na consolidação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, conforme refletiu-se na seção 2.

O último indicador da categoria **caráter deliberativo** é a **controle social sobre as ações públicas**, cuja identificação no 1º Ciclo, segue demonstrada pelo quadro abaixo.

QUADRO 25 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES AO CONTROLE SOCIAL SOBRE AS AÇÕES PÚBLICAS

Pauta	Freqüência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Repasse do Plano de Trabalho dos serviços de ação continuada	3,85%
b) Relatório de atendimentos do Comando único	3,85%
c) Questionamentos de conselheiros acerca de serviços	11,53%
d) informações sobre ações desenvolvidas pelo Comando único	30,76%
e) Questionamentos de conselheiros acerca do PMAS	3,85%
f) Comunicação acerca do primeiro repasse de verbas para a ação continuada	3,85%
g) Apresentação de demonstrativos financeiros das campanhas de arrecadação realizadas pelo órgão gestor	11,53%
h) Solicitação de autorização para a utilização de recursos do FMAS	19,23%

FONTE: Pesquisa Documental

O Quadro 25 demonstra que, no 1º ciclo, as pautas relacionadas a esse indicador freqüentaram 23 vezes as reuniões, o que corresponde ao percentual de 23,49% do total de freqüência de pautas (98 vezes).

Em junho de 1997, a gestora municipal repassou o Plano de Trabalho referente às ações continuadas, que foi enviado à SEDSF (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999, p. 17). Na seqüência, em julho de 1997, foi

realizada uma reunião extraordinária a fim de repassar as atualizações promovidas no Plano de Trabalho para o ano de 1998. A gestora e presidente do CMAS explanou os valores das parcelas e o total para cada um desses serviços. Ao final perguntou se havia alguma dúvida sobre o exposto. Não havendo, colocou o Plano de Trabalho em votação, o qual foi aprovado por unanimidade (ibid., p19). Nesta mesma direção, em outubro de 1997, a gestora apresentou o resumo dos atendimentos prestados pelo órgão gestor nos meses de agosto e setembro do mesmo ano (ibid., p. 19).

Neste item, percebe-se que, apesar de dar conhecimento aos conselheiros acerca do planejamento das ações, o registro em ata não aponta para a adequada discussão do Plano na direção do controle das ações. Posteriormente, em 1998, houve o questionamento de conselheiros acerca de ações do PMAS (ibid., p. 34)

Cabe ressaltar que, durante esse ciclo, houve, por parte dos conselheiros, questionamentos acerca dos serviços realizados pelo órgão gestor, o que resultou em informações constantes por parte deste sobre as ações desenvolvidas, bem como sobre o repasse de recursos para os serviços de ação continuada. Nessas ocasiões, houve debates, com a intervenção de diversos conselheiros.

Face ao exposto anteriormente, acerca da participação dos conselheiros em campanhas promovidas pelo órgão gestor e outros eventos para suprir a insuficiência de recursos do FMAS, cabe analisar que, se por um lado houve uma certa pressão da AAS pelo envolvimento dos conselheiros nessas ações, houve, por outro, a adequada prestação de contas, o que possibilitou o controle da aplicação dos recursos arrecadados.

Durante esse primeiro ciclo, houve, por parte do órgão gestor, a solicitação de autorização ao CMAS para a utilização de recursos do FMAS em benefícios

eventuais e demais ações emergenciais para o atendimento dos usuários, o que aponta o respeito do Órgão pela necessária parceria com o Conselho na gestão dos recursos.

No Quadro 26, demonstra-se que as pautas relacionadas a esse indicador estiveram presentes 25 vezes nas 25 reuniões realizadas, representando o percentual de 16,34% do total de freqüência de pautas (153 vezes).

QUADRO 26 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES AO CONTROLE SOCIAL SOBRE AS AÇÕES PÚBLICAS

Pauta	Freqüência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Formação de equipes de monitoramento e avaliação	40%
b) Repasse sobre o trabalho das equipes de monitoramento	12%
c) Fiscalização da aplicação de recursos para a Assistência Social	8%
d) Questionamento de conselheiro acerca da aplicação de recurso dos programas habitacionais	4%
e) Apresentação de demonstrativos financeiros das campanhas de arrecadação realizadas pelo Setor de Ação Social, com a colaboração do CMAS	24%
f) Solicitação de autorização para a utilização de recursos do FMAS	8%
g) Discussão acerca da lei orçamentária, que prevê a destinação de percentual de arrecadação municipal para a assistência social	4%

FONTE: Pesquisa Documental

Em relação às solicitações de autorização para a utilização dos recursos do FMAS, conforme abordou-se nos comentários do quadro anterior, cabe ressaltar que, a partir da segunda reunião do 2º ciclo – em maio de 1999 -, os conselheiros decidiram por unanimidade que, quando se tratasse de auxílios que implicassem valores pequenos, a Assistente Social responsável pelo Setor poderia tomar as decisões necessárias sem ter que consultar o CMAS (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999, p.39).

Foram formadas equipes de monitoramento e avaliação do Projeto Cidade Criança Cidadã e do Fundo Rotativo Habitacional – FROHAB (dedicado a promover a destinação de recursos dos programas habitacionais do município). O processo de

monitoramento dos conselheiros de Assistência Social dava-se sistematicamente, repassando-se as informações e discutindo-as no CMAS.

No entanto, em novembro de 1999, a Câmara de Vereadores elaborou projeto alterando a composição da comissão do FROHAB (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1999-2004, p. 04-verso). Em decorrência disso, os conselheiros participaram de sessão da Câmara quando estava prevista a discussão do referido projeto. Porém, na ocasião, os vereadores não deliberaram sobre a questão (ibid., p. 05-verso).

Em março de 2000, foi refletida a necessidade de formar outras equipes de monitoramento para as demais ações: benefícios eventuais, serviços assistenciais e outros projetos. Também foi informado que a câmara de vereadores revogou o decreto de nomeação da comissão anterior, alterando artigo da lei que trata da formação do conselho gestor. Deliberou-se por uma reunião entre os membros da comissão do FROHAB com o presidente da Câmara para esclarecimentos. Nessa ocasião, a equipe que monitora o Projeto Cidade Criança Cidadã expôs sobre o acompanhamento realizado (ibid., p 09-verso). Em maio, foi comunicada a extinção da comissão anterior de acompanhamento do FROHAB e a instalação de um conselho gestor (independente do CMAS) para esse acompanhamento, conforme estipulou a emenda da lei efetuada pelos vereadores (ibid., p. 12).

Em agosto de 2000, a responsável pelo Setor acentuou a importância do monitoramento e avaliação das ações municipais de Assistência Social, informando que a equipe formada por técnicos e conselheiros teria autonomia para emitir pareceres e sugestões, acerca das ações governamentais e não governamentais. Ressaltou que a qualidade no desempenho da equipe técnica resultaria em

estratégias para solicitar recursos que viessem a beneficiar as entidades e as ações governamentais (ibid., p. 17-verso).

Em setembro, a responsável pelo Setor informou que até o dia 15/10/00 deveria ser enviado o relatório de supervisão das equipes de monitoramento, sendo necessário definir as equipes e agendar as visitas e reuniões. Deliberou-se manter as mesmas equipes do ano anterior, incluindo novos membros. A responsável pelo Setor ficou de fazer o cronograma de visitação e avisar os integrantes das equipes de monitoramento (ibid., p. 21). Em outubro, comunicou-se o início das atividades, em cumprimento ao cronograma de visitas da equipe (ibid., p. 23-verso).

Em maio de 2001, a representante da SEMECE fez esclarecimentos sobre o Programa Bolsa Escola, informando que Canoinhas cadastrou as crianças das escolas da rede pública municipal, sendo contempladas 1715 famílias e que, como havia mais inscritos do que vagas deveria ser feita uma seleção das famílias mais carentes. A representante falou da exigência do MEC da formação de um conselho para o monitoramento desse programa, podendo também incumbir essa tarefa a um conselho já existente como o CMAS, por exemplo, que deveria constituir equipe de monitoramento para o programa. Durante a exposição da conselheira governamental, houve vários questionamentos dos membros do CMAS, os quais foram sendo esclarecidos. Foi sugerido que a SEMECE contratasse um assistente social para coordenar o programa. Após a aprovação da parceria com o CMAS, foi formada a comissão para o monitoramento e avaliação do programa (ibid., p. 31-32).

A experiência do monitoramento e avaliação das ações governamentais e não governamentais constituiu-se experiência significativa do CMAS para a efetivação do seu papel de fiscalização e controle social.

Nesta mesma direção, destacam-se as ações referentes à adequada aplicação dos recursos municipais para o financiamento da política de assistência social. No 2º ciclo, essa questão esteve presente em muitas reuniões, promovendo-se reflexões, informações e deliberações por parte do CMAS.

Em setembro de 1999, o CMAS debateu que, na Lei Orçamentária Municipal, existe uma verba destinada à Assistência Social, porém esta não estava sendo repassada, dificultando as ações no Setor de Ação Social. Decidiu-se, pois, pelo comparecimento dos conselheiros na reunião da Câmara de Vereadores, quando estivesse em pauta a aprovação da Lei Orçamentária. Deliberou-se ainda, pela solicitação da presença do contador e do presidente da Câmara na próxima reunião a fim de que o primeiro fizesse esclarecimentos em relação à Lei ao Conselho e que o segundo pudesse agilizar com os demais vereadores a destinação de recursos à área da Assistência Social (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1996-1999, p. 47).

Em outubro, a Presidente do CMAS comunicou do envio dos ofícios solicitando a presença do Contador da PMC e do Presidente da Câmara, porém os mesmos não se fizeram presentes. Uma conselheira governamental refletiu a importância em se garantir a destinação de recursos para o FMAS no ano seguinte, pois, do contrário, o CMAS e o Setor ficariam impossibilitados de deliberar e desenvolver as ações respectivamente. Decidiu-se também, pela solicitação de reunião com o Prefeito para esclarecimento desta e outras questões (ibid. p. 48).

Em reunião extraordinária, com a presença do Prefeito foram apresentadas as preocupações do CMAS. Nessa ocasião, o Prefeito apenas expôs e justificou sobre os investimentos de sua gestão em Programas Habitacionais e outros Projetos (como o Cidade Criança Cidadã), sem contudo comprometer-se em garantir a

inclusão real da verba destinada à Assistência Social, conforme o previsto na Lei Orçamentária (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 1999-2004, p. 01-02).

Em junho de 2000, a presidente informou que o orçamento para 2001 já estava pronto, colocando em discussão as estratégias a serem utilizadas pelo CMAS nas negociações com o executivo e o legislativo. Deliberou-se enviar ofício (assinado pela presidente e demais conselheiros), solicitando ao executivo e legislativo a garantia do repasse do percentual previsto para a Assistência Social, para que se pudesse operacionalizar as ações do Plano. Foi formada uma comissão para a elaboração do documento, a ser apresentado na próxima reunião para conhecimento, aprovação e assinaturas (ibid., p.14). Em julho, o documento foi apresentado, votado e aprovado, procedendo-se assinatura de todos os conselheiros (ibid., p. 15-verso). Em agosto, a presidente informou a entrega do ofício ao Prefeito e à Câmara de Vereadores, solicitando o repasse integral do percentual do orçamento destinado à Assistência Social ao FMAS. Aos ofícios foi anexada cópia do PMAS (ibid., p. 18-verso).

Em outubro de 2000, retomou-se a discussão acerca da necessidade de fiscalizar a aplicação dos recursos da Assistência Social. Decidiu-se marcar reunião extraordinária, para a qual seria solicitada a presença do Contador da Prefeitura para apresentar o demonstrativo da conta do FMAS no ano de 2000 (ibid., p 23-verso). Na reunião, o contador apresentou o demonstrativo contábil, esclarecendo que os gastos com pessoal e convênios são movimentados pela conta geral da PMC. Seguiu-se a apreciação do demonstrativo contábil, o que gerou questionamentos de vários conselheiros. Entre estes, um dos mais importantes foi em relação ao repasse do percentual de 3% da arrecadação, pois de acordo com o

demonstrativo, o total movimentado não passou de 2%. O contador disse que para este ano não seria repassado todo o valor em decorrência da Lei de responsabilidade fiscal, devendo ser atendidas somente os casos estritamente necessários, sem novos investimentos. O contador explicou também como são feitos os repasses de outras áreas como saúde, educação, entre outros (ibid., p 24-verso – 25).

Diante do exposto, infere-se que as práticas do CMAS acima relatadas apontam para o cumprimento do papel do conselho na fiscalização da aplicação dos recursos necessários ao financiamento da Política Municipal de Assistência Social.

Tanto que, em novembro de 2000, em reunião com a presença do Prefeito reeleito, foi retomada a necessidade do repasse do percentual de arrecadação, porém não houve posicionamento em relação a essa questão (ibid., p. 27). Porém, nas reuniões posteriores até o final do 2º ciclo, não foi abordada a questão do financiamento.

Esse fato revela que, na 1ª gestão, embora tenha questionado o poder público, o CMAS não obteve as respostas almejadas, que garantissem o repasse do percentual do orçamento municipal necessário para o financiamento da Política Municipal de Assistência Social. No entanto, posteriormente, a partir da nova conjuntura do governo municipal, iniciada em 2001, sabe-se que houve o repasse, inclusive com o incremento do recurso, que passou a figurar 4% do orçamento. Desta sorte, cabe afirmar que o esforço do CMAS na primeira gestão foi essencial para o aprimoramento da questão.

4.3.2.4 A criação de canais de comunicação

Na categoria **criação de canais de comunicação**, identificou-se o indicador **assembléias populares**, que será apresentado a partir dos quadros que seguem.

QUADRO 27 – PAUTAS DO 1º CICLO REFERENTES ÀS ASSEMBLÉIAS POPULARES

Pauta	Frequência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Sugestões para democratizar as reuniões e decisões do CMAS	11,53%

FONTE: Pesquisa Documental

O Quadro 27 evidencia que a pauta relacionada a esse indicador foi abordada três vezes nas 26 reuniões realizadas. Isso representa uma frequência de 3,06% do total de frequência de pautas do 1º ciclo (98 vezes).

Essa pauta diz respeito às sugestões dos conselheiros no sentido de rever estratégias com o objetivo de inserir o cidadão comum no CMAS como representação social. Foi sugerida a realização das reuniões do CMAS nos bairros, convidando a população local para participar e conhecer o trabalho do Conselho e da Política Municipal da Assistência Social. Ainda que tenha havido a discussão e aprovação dessa estratégia no âmbito do CMAS, a proposta não foi operacionalizada na 1ª Gestão. Esse fato pode ter se dado pelo fato de que o CMAS esteve mais interessado na formulação da agenda a ser tematizada pelo governo do que na ampliação dos canais de comunicação.

No 2º ciclo, pôde-se identificar esse indicador através da pauta evidenciada no Quadro 28, que freqüentou 20% das 25 reuniões realizadas. Considerando-se o total de frequência de pautas de 153 vezes, a abordagem dessa pauta representa 3,27%.

QUADRO 28 – PAUTAS DO 2º CICLO REFERENTES AS ASSEMBLÉIAS POPULARES

Pauta	Freqüência de abordagem relacionada ao número de reuniões
a) Implantação do Fórum Municipal de Assistência social	20%

FONTE: Pesquisa Documental

A discussão sobre a implantação do Fórum Municipal de Assistência Social, iniciou-se em março de 2000, quando a presidente do CMAS expôs da importância da implantação de um Fórum Permanente, como espaço ampliado de discussões dessa política, com o objetivo de publicizar o debate com cidadãos e entidades que não fazem parte do Conselho, preparando-se futuros conselheiros (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1999-2004, p. 10).

Em maio de 2000, retomou-se a discussão esclarecendo-se que o Fórum é um espaço amplo de discussão entre segmentos da sociedade e do governo discutindo as ações na área da Assistência Social. Através de palestras, pode-se apresentar aos cidadãos o que é Assistência Social, seu funcionamento e operacionalização, o que servirá como canal de capacitação de futuros conselheiros. Sugeriu-se que a Secretária Executiva, acadêmica da 5ª fase do Curso de Serviço Social da UnC – Campus de Canoinhas, assumisse a organização do fórum como projeto de estágio, o que foi acatado pelos demais membros. Foi colocada ainda a necessidade de alugar um espaço mais amplo para a realização do Fórum, além de serem sugeridas reuniões bimestrais com diferentes palestras e atividades elucidativas da política de assistência social. Após todas essas ponderações, foi aprovada a instalação do Fórum (ibid., p11-verso – 12).

Em junho foi formada comissão para a organização do I Fórum (ibid., p 15). Em agosto, a Secretária Executiva e estagiária de Serviço Social falou sobre a organização do Fórum, informando a data de 18/08/00, para a realização do I Fórum, bem como o horário e o local. Apresentou o *folder* aos conselheiros, no qual

constou o nome de três conselheiras assistentes sociais como palestrantes. Seriam convidadas todas as entidades assistenciais do município, bem como as entidades públicas e ONG's interessadas na causa. A representante da UnC explicou sobre o estágio e a supervisão no curso de Serviço Social, esclarecendo que a estagiária teria o suporte técnico da UnC e da Assistente Social da PMC. A presidente solicitou a presença de todos e que os conselheiros convidassem o maior número de pessoas possível. Foi esclarecido que no dia, a estagiária faria uma fala explicando a todos sobre o que é o Fórum, seus objetivos de instalação no município, citando que o mesmo foi uma proposta do CMAS, objetivando preparar novos conselheiros e ampliar as discussões sobre a Assistência Social no município. Após as palestras, foi programado o mapeamento das entidades assistenciais do município, para o qual, as entidades deveriam preencher um cadastro com os dados e as ações realizadas pelas mesmas, sendo após marcado no mapa, onde essa entidade atua. Após a apresentação, a programação foi aprovada (ibid., p. 17-verso – 18).

O I Fórum realizou-se na data programada, e de acordo com o Planejamento apresentado na reunião anterior. Em outubro de 2000, procedeu-se à avaliação do Fórum Municipal de Assistência Social, na qual os conselheiros posicionaram-se positivamente. Também foram discutidas propostas de temas a serem trabalhados nos próximos encontros do Fórum (ibid., p. 23-verso).

Em dezembro, quando da comunicação do término do mandato dos conselheiros, foi enfatizada a realização do próximo Fórum (no mês de março de 2001) para viabilizar a eleição dos novos conselheiros, conforme prevê o Regimento Interno e a Lei de Criação do CMAS (ibid., p. 28). Em maio de 2001, a presidente explicou que não houve reunião no mês de abril, em função da demora da Câmara em aprovar a alteração da lei de Criação do CMAS, necessária antes da convocação

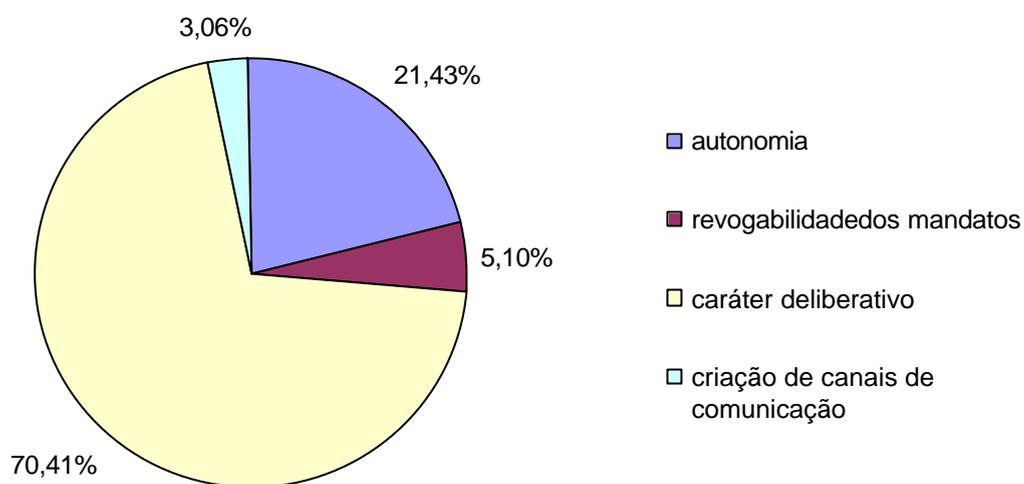
do Fórum para as eleições. A presidente fez ainda, a leitura do regulamento de eleição das entidades não governamentais para compor o CMAS, devendo este conselho definir a data, horário e local para a realização do Fórum. Após as discussões definiu-se a data de 30/05/01 para o Fórum de eleições (ibid., p. 30-verso – 31).

Analisa-se que a implantação do Fórum Municipal de Assistência Social, de caráter permanente, representou a consolidação da necessidade de envolvimento maior dos cidadãos e organizações da sociedade civil através da viabilização dessa assembléia popular. Desta forma, a categoria **criação de canais de comunicação** firmou-se através da implantação e formalização do Fórum. Posteriormente, houve a continuidade de sua realização até o ano de 2003. No ano de 2004, não foi realizado nenhum encontro do Fórum, o que sugere a necessidade do CMAS retomar esse processo, exigindo também a retomada do compromisso do governo municipal com a Política de Assistência Social.

Para a síntese da freqüência de pautas relacionadas às categorias elencadas, apresenta-se os gráficos 13 e 14, através dos quais verificou-se que, nos dois ciclos, os percentuais referentes à freqüência de todas as categorias evidenciam similaridade. Não obstante, as pautas relacionadas às categorias **caráter deliberativo** e **autonomia** mostraram-se mais freqüentes nas reuniões do CMAS durante a 1ª Gestão.

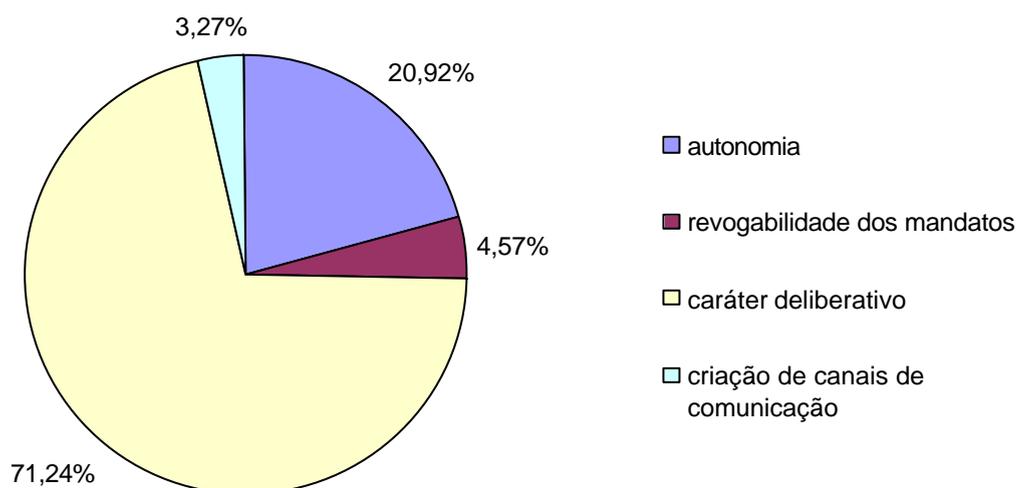
Deste modo, analisa-se a ligação entre as duas categorias de maior representatividade nas pautas das reuniões, uma vez que o desenvolvimento da autonomia nos conselhos é que garante o respeito às suas deliberações.

GRÁFICO 13 – FREQUÊNCIA DE PAUTAS RELACIONADAS ÀS CATEGORIAS –
1º CICLO 1996-1999



FONTE: Pesquisa de Campo

GRÁFICO 14 – FREQUÊNCIA DE PAUTAS RELACIONADAS ÀS CATEGORIAS –
2º CICLO 1999-2001



FONTE: Pesquisa de Campo

Ademais, esse quadro de predomínio de pautas relacionadas aos indicadores da categoria **caráter deliberativo** apontam o movimento que o CMAS de Canoinhas empreendeu para constituir-se numa nova institucionalidade pública e democrática, na medida em que a sociedade civil partilhou um espaço de deliberação com o poder público, penetrando no aparato estatal para defender suas necessidades e interesses, além de criar novas agendas e parâmetros para as ações governamentais, sem descuidar-se do necessário controle social das ações de assistência social e de seu financiamento.

Assim sendo, muito embora cada uma das categorias durante a primeira gestão tenha apresentado um diferente desempenho, o CMAS cumpriu sua principal condição para constituir-se como uma nova institucionalidade pública e democrática na área da assistência social, pois verificou-se predominância de discussões voltadas a efetivar seu **caráter deliberativo**.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No percurso da presente dissertação, empreendeu-se a tarefa de compreender os conselhos de assistência social como estruturas de uma nova institucionalidade pública e democrática na gestão dessa política pública, o que envolveu reflexões e escolhas teóricas suscitadas pela temática, que merecem ser retomadas neste momento de síntese.

Neste sentido, o primeiro ponto a ser destacado refere-se à consideração de que a emergência das políticas sociais está vinculada ao surgimento do capitalismo e das conseqüentes contradições entre capital e trabalho, mediada pela intervenção do Estado. Configuram-se pois, em mecanismos de preservação e controle da força de trabalho, através do atendimento das necessidades da população e da criação de formas de distribuição da riqueza socialmente produzida, com vistas a minimizar conflitos entre as classes sociais e maximizar a legitimação do Estado. Ao empreender a reflexão sobre a trajetória histórica da intervenção estatal brasileira nas manifestações da questão social, percebeu-se que, nos diversos períodos prevaleceram ou permaneceram características estruturais emanadas das tradições sócio-culturais e político-econômicas, tais como: o autoritarismo, o centralismo, o clientelismo, entre outras, que resultaram em políticas sociais parciais, fragmentadas e distanciadas das problemáticas existentes.

A partir da década de 1980, entra em cena o debate da reforma do Estado, decorrente da crise econômica (inflação, dívida pública acentuada) e da emergência da sociedade civil clamando pela redemocratização do país.

A organização coletiva dos movimentos sociais fez surgir novos atores que intensificaram o debate acerca da necessidade de redemocratização do país,

através da luta pelas eleições diretas e da instalação da Assembléia Nacional Constituinte que culminou na reforma da Constituição brasileira.

A Constituição de 1988 preservou e, principalmente, ampliou os direitos sociais, além de apontar para a criação de um novo pacto federativo balizado pela legalidade e legitimidade dos processos de descentralização, municipalização, participação popular e controle social na gestão das políticas sociais públicas.

Paradoxalmente, de outro lado, atendendo às exigências da constituição de uma nova ordem internacional, pautada pelo neoliberalismo e pela globalização, as propostas de reforma do Estado brasileiro obedeceram às tendências de converter direitos em bens adquiríveis no mercado. Esse processo, que avançou a década de 1990, é chamado de “contra-reforma” (BEHRING, 2003), submetendo o país ao monitoramento do FMI, o que comprometeu sua autonomia, favorecendo o mercado, em detrimento do papel do Estado no atendimento das necessidades da população.

Na atualidade, ainda que o governo diga-se comprometido com a consolidação dos ideais social-democráticos contidos na Constituição, tem demonstrado dificuldades de realizar a propalada resistência ao quadro político-econômico dominante, apontando antes, para a consolidação da inserção do país no cenário intercapitalista globalizado.

Apesar das dificuldades acima apontadas, o avanço constitucional está na descentralização político-administrativa das políticas sociais públicas, entendida como processo de distribuição do poder entre as esferas de governo e entre Estado e sociedade civil. Essas duas formas de realização da descentralização não devem se opor, antes devem complementar-se. Na direção do objeto desse estudo, centrado em investigar em que medida o CMAS cumpre seu papel como estrutura de uma nova institucionalidade pública e democrática, focalizou-se, pois, a

descentralização na perspectiva de partilha de poder entre Estado e sociedade civil, entendendo que sua realização implicou na criação de espaços para tanto. Dentre esses espaços, enfatizou-se os conselhos gestores de políticas públicas, surgidos no Brasil, após a regulamentação legal do texto constitucional.

No âmbito da Assistência Social, a Constituição de 1988 institucionalizou um processo de mudança que rompeu e alterou concepções anteriores que a balizavam, quando deu-lhe o *status* de política pública de seguridade social. No entanto, seu processo de regulamentação, diferentemente de outras áreas, somente ocorreu em 1993, através da LOAS. Tendo como base as diretrizes da política de Assistência Social, pode-se afirmar que a LOAS preconizou a articulação de um sistema descentralizado e participativo para a gestão e a organização das ações dessa área, em cujo desenho, os municípios devem assumir papel central na criação de respostas às necessidades da população destinatária, dada a sua proximidade e reconhecimento da realidade local.

Nesse desenho, os gestores devem estar em interação com prestadores de serviços, organizações representantes de usuários e conselhos municipais. Estes últimos, institucionalizados como espaços de participação popular e controle da política, constituem-se, pois, como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, de caráter permanente e composição paritária, cuja dinâmica e funcionamento devem possibilitar à sociedade civil organizada tornar públicas suas posições e projetos, inserindo-os na agenda governamental, através da discussão, negociação e construção de consensos democráticos em prol do atendimento das necessidades e interesses da coletividade.

Posteriormente à LOAS, foram instituídas as NOB's de 1997 e 1999, respectivamente, cuja proposta centrou-se em concretizar os princípios e diretrizes da Lei, especificando e ampliando o âmbito das competências das esferas de governo com a gestão da Política e, posteriormente em 1999, estabelecendo que o financiamento deveria se dar através da transferência de recursos federais para estados e municípios de forma automática (de Fundo a Fundo), além de explicitar a co-responsabilidade dos três níveis de governo com o financiamento, através da alocação de recursos próprios nos Fundos.

Todavia, na prática, ocorreu a descentralização da execução da política, mas sem autonomia e sem o correspondente repasse de recursos que garantisse sua efetiva municipalização.

De outro lado, os conselhos, preconizados como instrumentos de mudanças sociais no sentido da democratização, também foram pensados e utilizados como mecanismos de colaboração com a ideologia político-econômica, correndo o risco de tornarem-se objetos de cooptação pelos governos municipais, servindo a interesses político-partidários.

Apesar dessas considerações, acredita-se ser possível a concretização dos conselhos como estruturas de uma nova institucionalidade pública e democrática, conforme assinala Teixeira (2000).

O estudo dessa obra do referido autor (id.), determinou os processos de escolhas teórico-metodológicas que culminaram no desenho da pesquisa relatada nesta dissertação, conforme abordou-se nas seções anteriores.

A partir dos resultados da pesquisa, apresentados e analisados no capítulo anterior, cabe nesta seção retomar os aspectos centrais de modo a responder adequadamente às questões norteadoras e ao problema.

Desta sorte, ao se retomar a categoria **revogabilidade dos mandatos**, o primeiro aspecto a ser sintetizado diz respeito ao processo de **formação** (indicador dessa categoria) do CMAS. Os dados revelam que esse processo deu-se tardia e apressadamente, três anos após a aprovação da LOAS, muito embora ter sido iniciada uma discussão equivocada acerca da questão, no ano de 1993. Em 1996, no entanto, concorreram várias ações que apontam para a efetividade em termos da sua **criação, composição e escolha dos representantes da sociedade civil**. Dentre essas, destacou-se a elaboração e aprovação da Lei de Criação do Conselho e do FMAS e do Regimento Interno. Não obstante, a sociedade foi chamada a dialogar e definir a composição do conselho e as eleições dos representantes não governamentais.

Com base na análise empreendida no item 4.2, conclui-se que nesse período foram efetivamente criadas as condições para garantir a autonomia, a revogabilidade dos mandatos e o caráter deliberativo do conselho.

Em relação à **composição** – outro indicador da categoria **revogabilidade dos mandatos**, os resultados apontam que, formalmente, a paridade entre OG's e ONG's esteve garantida, posto que constatou-se-lhe nos decretos de nomeação de membros. No entanto, é preciso ponderar que a paridade não deve ser apenas numérica, mas deve apontar para a simetria nas condições de participação dos conselheiros. Contrariando o que muitos estudos apontam, no sentido de que os conselheiros governamentais dispõem de tempo, recursos, informações, infraestrutura, profissionalização, verificou-se, no CMAS de Canoinhas, de um lado, um quadro de ausências dos representantes governamentais e, de outro, intensa e maior participação dos representantes da sociedade civil. Apesar disso, emergiu do

próprio Conselho a necessidade de promover as mudanças que buscaram criar condições mais favoráveis para a participação dos representantes governamentais.

Ainda com respeito à categoria **revogabilidade dos mandatos**, no tocante à **escolha dos representantes da sociedade civil**, desde o processo de formação, a eleição se deu através de um fórum entendido como um espaço ampliado de discussão e deliberações. A garantia de continuidade desse processo, foi formalizada no art. 4º da Lei de Criação (CANOINHAS,1996b) que dispõe sobre a matéria. Posteriormente, no final da 1ª Gestão, o CMAS propôs alterações na Lei e no Regimento Interno, de modo a otimizar o funcionamento do Conselho, diminuindo o número de membros e detalhando o processo de escolha dos ONG's. Além de qualificar seus instrumentos legais, o CMAS, em sua 1ª gestão, operacionalizou o fórum de eleições em 2001, de forma organizada e democrática, com vistas à consolidação deste espaço de participação popular no âmbito da política municipal de assistência social.

Para avaliar o grau de **autonomia** do CMAS de Canoinhas, apresentou-se no item 4.3, dados quantitativos e qualitativos referentes aos indicadores organização interna, capacitação de conselheiros e mobilização de outros espaços públicos e de organização da sociedade civil.

Em relação à **organização interna**, que compreende todo o processo de formalizações e normatizações necessárias à legalidade e legitimidade do Conselho, apesar dos números não representarem percentuais significativos em relação ao total de freqüência de pautas, os dados qualitativos demonstram maturidade do CMAS, no sentido de organizar-se para fazer valer seu caráter deliberativo.

Conforme abordou-se na seção 2, a **capacitação de conselheiros** constitui fator fundamental para assegurar a autonomia dos conselhos, uma vez que só se

pode deliberar, fiscalizar e controlar aquilo que se conhece. Os resultados da pesquisa demonstram que houve evolução do 1º para o 2º ciclo na abordagem, discussão e operacionalização de capacitações. Isso reforça a perspectiva de que o CMAS, em sua primeira gestão, atentou para a capacitação dos conselheiros como fator decisivo de qualificação técnica e política da representatividade, da participação e do controle social para o avanço da Política de Assistência Social.

Ainda na direção da autonomia, situa-se a **mobilização de outros espaços públicos e de organização da sociedade civil**, que consiste em ouvir e participar de outros fóruns de discussão e deliberação, dado que a Política de Assistência perpassa as demais áreas de políticas sociais. As experiências nesse sentido podem influenciar o aperfeiçoamento das práticas no âmbito interno, bem como dar visibilidade externa ao trabalho do CMAS. O que verificou-se no Conselho de Canoinhas foi muito mais a qualidade das discussões e práticas voltadas a essa mobilização, na medida em que os conselheiros participaram de reuniões e conferências de outras áreas, bem como deliberaram acerca das conferências de Assistência Social, participando delas quer no âmbito local, quer no estadual e nacional. Além disso, houve a comunicação com o CEAS e com os órgãos gestores das esferas estadual e nacional, através de contatos, solicitações e posicionamentos formais do CMAS.

Portanto, a garantia da autonomia repercutiu no conseqüente respeito pelas deliberações do CMAS, conforme recomendam Teixeira (2000) e Dagnino (2002) em suas teses acerca da questão.

O exercício do **caráter deliberativo** do Conselho, tomado aqui como categoria de análise, foi identificado na pesquisa a partir de cinco indicadores. O primeiro deles, diz respeito à **legitimidade da representação**, que freqüentou o

debate no conselho através de questionamentos que envolveram problemas em relação a garantia do *quorum* das reuniões, para que se assegurasse a legitimidade das deliberações. O mais representativo desses questionamentos voltou-se à ausência dos representantes de órgãos governamentais nas reuniões, desde o 1º ciclo, que foram, de certa forma respondidos, através da substituição de membros nas ocasiões em que houve reformas administrativas na PMC, bem como quando da recondução do mandato em 1999. Mesmo assim, no 2º ciclo, esta pauta voltou a freqüentar o debate no CMAS.

O entendimento dessa questão implica na retomada da média de presenças dos OG's e ONG's nos dois ciclos, através da qual verificou-se que os ONG's estiveram mais presentes às reuniões. Todavia, no 2º ciclo, registrou-se significativo aumento das presenças de OG's, promovida pela inserção de representantes das esferas estadual e nacional. O fato de essa pauta ser novamente abordada durante o segundo mandato, pode estar relacionado à falsa percepção dos conselheiros de que os novos participantes, por serem externos ao universo da prefeitura, não representariam a máquina estatal.

Acredita-se que essa experiência vivenciada no CMAS de Canoinhas está vinculada ao “mito” destacado por Dagnino (2002), através do reconhecimento das interpretações que naturalizam a relação de oposição entre Estado – normalmente considerado como a “encarnação do mal”, e sociedade civil – considerada como “pólo de virtude”. Neste aspecto, infere-se, pois, a necessidade de compreensão do CMAS de Canoinhas, de que as relações entre Estado e sociedade civil são históricas e que, por serem objeto da política, são passíveis de transformação.

De qualquer modo, as discussões mostraram-se válidas para assegurar a legitimidade das representações.

A **publicização do debate** também constitui-se indicador do caráter deliberativo, na medida em que o CMAS necessita estar em consonância com os contextos estadual e nacional. Desta forma, através da pesquisa constatou-se um percentual significativo de abordagem de pautas, tanto do ponto de vista de sua relação com o número de reuniões, como com o total de frequência de pautas. Além do significado oportunizado pelos dados quantitativos, percebeu-se a qualidade do debate acerca das questões mais amplas que envolvem a política de Assistência Social, tais como, as agendas e decisões governamentais e dos Conselhos de Assistência Social das esferas estadual e nacional. Publicizou-se ainda, dificuldades político-partidárias e financeiras vivenciadas pelo órgão gestor municipal, discussão acerca dos trabalhos e da situação de ONG's e OG's ligadas à política de Assistência Social.

O caráter deliberativo também foi identificado através das pautas relacionadas à **defesa de interesses coletivos**, o que denotou que foi alcançado um certo nível de democratização no CMAS, na medida em que este assumiu a cultura da participação (já apontada anteriormente).

Apesar disso, no conjunto, a abordagem que se destacou foi a ausência ou insuficiência de recursos no FMAS, propondo-se a contribuição dos conselheiros em arrecadações alternativas através de eventos ou campanhas propostas, ora pelo órgão gestor, ora pelos próprios conselheiros. Associou-se essa ação ao indicador acima, devido o CMAS tê-la assumido com a justificativa de contribuir na viabilização das ações municipais para o atendimento das necessidades dos usuários da Assistência Social como um todo, a despeito do deficitário financiamento da política.

A **formulação de agendas a serem tematizadas pelo governo** foi o indicador que teve maior número de pautas abordadas, estando presente em

praticamente todas as reuniões nos dois ciclos. Essa representatividade quantitativa, não desmerece a qualitativa, na medida em que houve manifestações e deliberações que resultaram em propostas e ações voltadas ao enfrentamento das problemáticas locais, das necessidades do conselho e do órgão gestor. Projetos importantes como a Casa de Passagem, os programas socioeducativos voltados às crianças e adolescentes, o programa de prevenção e apoio às vítimas de violência, entre outros, foram exaustivamente discutidos, deliberados, colocados em votação e aprovação no âmbito do CMAS de Canoinhas. Esse processo resultou em maior confiança e conquistas do órgão gestor no campo das práticas de assistência social concebidas não mais como favores, mas como direitos.

A importância do indicador **controle social** para a consolidação do caráter deliberativo dos Conselhos de Assistência Social está evidenciada na literatura que trata da reflexão teórica acerca da temática. Do mesmo modo, ao longo deste trabalho, corroborou-se esta perspectiva. Em se tratando dos resultados da pesquisa, verificou-se significativa incidência de pautas relacionadas à discussão, questionamentos e também iniciativas próprias do órgão gestor na prestação de informações acerca das ações e do financiamento da política municipal. No segundo ciclo, além de se desencadear o processo de monitoramento e avaliação, houve efetivação do papel de fiscalização da destinação e aplicação dos recursos para o financiamento da política municipal, conforme demonstrou-se no item 4.3. Diante disto, pode-se afirmar que o CMAS de Canoinhas consolidou-se na sua função de controle das ações e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros.

A partir deste resultado, é preciso ampliar a reflexão e reconhecer que no âmbito da Política de Assistência Social, assim como das demais políticas públicas, conforme situa Oliveira (2003), deve-se ter presente a existência de distintas

culturas políticas (clientelista, tecnocrática e democrática). No entanto, a experiência vivenciada pelo CMAS de Canoinhas, em sua primeira gestão, aponta para o rompimento com a cultura política clientelista, autoritária e tecnocrática ainda presente no setor público brasileiro, bem como para a incorporação de uma cultura política democrática, através da legitimação do caráter deliberativo do Conselho.

Outro aspecto que a pesquisa se propôs a analisar, diz respeito à identificação de experiências que apontem para a **criação de canais de comunicação** do CMAS com a sociedade como um todo, na medida em que se entende serem estes necessários para inserir o cidadão comum nos espaços de representação e participação social. Nesse sentido, no 1º ciclo, houve um ensaio na criação de propostas relacionadas a esta categoria, porquanto discutiu-se sugestões para democratizar as reuniões e decisões do CMAS, sem contudo viabilizar sua operacionalização. Já no 2º ciclo, as discussões e deliberações voltadas à implantação e implementação do Fórum Municipal de Assistência Social, indicam a consolidação da necessidade de envolvimento maior dos cidadãos e organizações da sociedade civil através da viabilização deste como assembléia popular.

Para sintetizar a resposta à problemática abordada - centrada em identificar em que medida o CMAS de Canoinhas/SC tem se constituído como estrutura de uma nova institucionalidade pública e democrática - , retoma-se a análise dos conteúdos dos gráficos 13 e 14 (ver item 4.3), através da qual refletiu-se acerca do desempenho de cada categoria durante a 1ª Gestão. Verificou-se, pois, maior frequência das pautas relacionadas às categorias **caráter deliberativo** e **autonomia**, ressaltando-se sua ligação, posto que o desenvolvimento da autonomia nos conselhos é que garante o respeito às suas deliberações. Por sua vez, o movimento do CMAS de Canoinhas, para constituir-se numa nova institucionalidade

pública e democrática, pôde ser visualizado através do desempenho dos indicadores da categoria **caráter deliberativo**, na medida em que a sociedade civil partilhou este espaço de deliberação com o poder público, penetrando no aparato estatal para defender suas necessidades e interesses, além de criar novas agendas e parâmetros para as ações governamentais, sem descuidar-se do necessário controle social das ações de assistência social e de seu financiamento.

Além disso, partindo do desempenho de cada categoria, pôde-se destacar a necessidade do CMAS de Canoinhas continuar avançando, o que remete à conclusão de que a 1ª Gestão caracterizou-se como o marco inicial na direção de sua constituição como estrutura de uma nova institucionalidade pública e democrática na área da Assistência Social, uma vez que se criaram as condições para isso.

Considerando o conjunto das reflexões empreendidas nesta seção, pode-se afirmar que os objetivos da pesquisa, centrados em investigar a primeira gestão do CMAS de Canoinhas na perspectiva de constituição de uma nova institucionalidade pública e democrática, foram alcançados na medida em que, conforme apontou-se anteriormente na resposta às questões norteadoras, identificou-se a realidade operacional e o desempenho do Conselho nas condições (autonomia, revogabilidade dos mandatos, caráter deliberativo e criação de canais de comunicação) para constituir-se como estrutura dessa institucionalidade.

Outrossim, acredita-se que este trabalho tenha contribuído na produção do conhecimento acerca dos conselhos de assistência social, posto que traz uma visão constituída a partir da escolha das lentes teóricas empreendidas nesta pesquisa, bem como da visualização de uma experiência prática definida no Estudo de Caso.

Dessa mesma perspectiva, identificou-se parâmetros que apontam para o aperfeiçoamento das práticas nos Conselhos de Assistência Social.

Cabe ao final do processo de construção desta dissertação, destacar sua importância para o processo de formação da mestranda, na medida em que esta pôde aperfeiçoar seu conhecimento acerca da temática, por tantas vezes abordada em sua carreira como profissional e docente da área de serviço social.

Outrossim, conforme abordou-se na introdução, esta pesquisa veio ao encontro da necessidades assinaladas por Gohn (2001), referentes a realização de pesquisas e avaliações sobre os conselhos gestores. Conclui-se, pois, pela certeza de que há ainda muitos espaços para investigações e proposições sobre a temática.

Essa perspectiva salienta as possibilidades de continuação da presente pesquisa, bem como de sua ampliação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 10, n.28, p.88-108, jun.1995.

AMURC - Associação dos Municípios da Região do Contestado. **Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico**. Florianópolis, Junho/1997.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: ANDERSON, Perry et al. **Pos-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras, 2000.

BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. In: MARTINELLI, M. L. (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1988. (trad. Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro).

BATTINI, Odária. O processo de reestruturação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. In: **Pesquisa-Ação: a criança e o adolescente em questão "construindo uma metodologia de trabalho**. Londrina: UEL, 1994.

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

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L.C. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. et al. **Dicionário de política**. 6. ed. Brasília: Editora da UnB, 1994.

BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília: SNAS, 2004.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Estado de Assistência Social. **Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social**. 2.ed. Brasília: SEAS, 2002.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social: disciplina a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo**. Brasília: MPAS, 1998.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e da outras providências. In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL – 12ª REGIAO. **Coletânea de Leis**. 2.ed. Florianópolis: CRESS, 2001.

BREDEMEIR, Sonia M.L. Conselho do idoso como espaço público. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 75, p. 84-102, setembro 2003.

CAMMELLI, Marco. Autogoverno. In: BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. et al. **Dicionário de política**. 6. ed. Brasília: Editora da UnB, 1994. p.81-89.

CANOINHAS(SC). **Documento Informativo**: potencialidades sócio-econômicas. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, 1997.

CANOINHAS. Lei nº 2.787, de 05 de agosto de 1996. Cria o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. **Secretaria Municipal de Administração**, Poder Executivo, Canoinhas, SC, 05 ago. 1996a.

_____. Lei nº 2.789, de 08 de agosto de 1996. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências. **Secretaria Municipal de Administração**, Poder Executivo, Canoinhas, SC, 08 ago. 1996b.

_____. Decreto nº 09, de 10 de dezembro de 1996. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social. **Secretaria Municipal de Administração**, Poder Executivo, Canoinhas, SC, 11 dez. 1996c.

_____. Decreto nº 021, de 27 de fevereiro de 1997. Nomeia membros para compor o Conselho Municipal de Assistência Social. **Secretaria Municipal de Administração**, Poder Executivo, Canoinhas, SC, 02 fev. 1997.

_____. Decreto nº 074, de 19 de outubro de 1999. Nomeia membros para compor o Conselho Municipal de Assistência Social. **Secretaria Municipal de Administração**, Poder Executivo, Canoinhas, SC, 19 out. 1999.

_____. Lei nº 3.300, de 25 de abril de 2001. Altera a Lei nº 2.789, de 08 de agosto de 1996 que cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências. **Secretaria Municipal de Administração**, Poder Executivo, Canoinhas, SC, 25 abr. 2001.

_____. Decreto nº 083, de 11 de junho de 2001. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social. **Secretaria Municipal de Administração**, Poder Executivo, Canoinhas, SC, 11 jun. 2001.

_____. Decreto nº 085, de 18 de junho de 2001. Nomeia membros para compor o Conselho Municipal de Assistência Social. **Secretaria Municipal de Administração**, Poder Executivo, Canoinhas, SC, 18 jun. 2001.

CARDOSO, Denise. A trajetória da implantação do Conselho Municipal de Assistência Social em Canoinhas/SC. In: Encontro Nacional de Serviço Social e

Seguridade, 2.,2000, Porto Alegre. **Caderno de Comunicações...** Porto Alegre: CEFESS/CRESS/ENESSO/ABEPSS, 2000. p.396–398.

CARVALHO, Maria Cecília M. De. **Construindo o saber: metodologia científica, fundamentos e técnicas.** Campinas: Papirus, 1995.

COHEN, E. e FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais.** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, Canoinhas. **Livro de registro de atas das reuniões realizadas entre julho de 1996 e outubro de 1999.** Livro 01, p.001 – 048 frente/verso.

_____. **Livro de registro de atas das reuniões realizadas entre agosto de 1999 e dezembro de 2004.** Livro 02, p.001 – 048 frente/verso.

CONSELHO MUNICIPAL DE BEM ESTAR SOCIAL, Canoinhas. **Atas N° 001 – 005/1993.** Livro 01, p.001 – 005 frente/verso.

COUTINHO, C. N. **Gramsci.** Porto Alegre: L & PM, 1981.

_____. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 17-45.

DINIZ, T.M.R.G. O estudo de caso: suas implicações metodológicas na pesquisa em serviço social. In: MARTINELLI, M.L. (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio.** São Paulo: Veras, 1999.

DRAIBE, Sonia. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.N. e CARVALHO, M.C.B. (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 13-42.

_____. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva:** revista da Fundação SEADE, São Paulo, v.11, n.4, p. 3-15, out.-dez.1997.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social.** 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.(Coleção Primeiros Passos).

_____. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais.** 7.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **CAPACITAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL, Módulo 3: O trabalho do assistente social e as políticas sociais**. Brasília: UnB/CEAD, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, I. S. B. As políticas brasileiras de Seguridade Social: assistência social. In: **CAPACITAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL. Módulo 3**. Brasília: UnB/CEAD, 2000.

FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões de Nossa Época, v.84)

GOMES, A. L. Novos espaços ocupacionais do assistente social: os conselhos de políticas e de direitos. In: **CAPACITAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL, Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais**. Brasília: UnB/CEAD, 2000.

IAMAMOTO, M. V. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. In: **CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Atribuições privativas do (a) assistente social em questão**. Brasília: CFESS, 2002.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

JANUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.

JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 56, p. 34-49, março 1998.

MARTINELLI, M. L. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social. In: MARTINELLI, M.L. (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

MAZZOTTI, Alda J.A. O método nas Ciências Sociais. In: MAZZOTTI, Alda J.A. e GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas Ciências Naturais e Sociais**. 2.ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p.109-187.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/Atlas, 1993.

_____. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 1994.

NETTO, J. P. Transformações societárias e Serviço Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 50, p. 87-132, abril 1996.

NORONHA, J.C. e LEVCOVITZ, E. AIS - SUDS -SUS: os caminhos do direito à saúde. **Saúde e Sociedade no Brasil**, São Paulo, n.45, p.79-93, 1995.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais.** São Paulo: Cortez, 2003.

PAIVA. B. **A Assistência como política pública: uma contribuição ao estudo da LOAS.** Rio de Janeiro. 1993. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Departamento de Serviço Social. UFRJ.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A. A política social no contexto da seguridade social e do *Welfare State*: a particularidade da assistência social. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n.56, p. 60-76, março 1998.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** São Paulo, Cortez, 1998

RICHARDSON,, Roberto J. et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SADER, Emir et al. **Pós-Neoliberalismo II: que Estado para que democracia.** Petrópolis: Vozes, 1999.

SEIBEL, Erni. Apontamentos da Disciplina: **Introdução ao Estudo das Políticas Sociais Públicas.** Curso de Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais Públicas: UNOESC/ Chapecó, 1996.

SILVA, M. E. K. **O controle social na municipalização da saúde: um estudo sobre a participação popular nos conselhos municipais de saúde do Oeste Catarinense.** Chapecó: MATERIAL DIGITADO, 1993.

SIMIONATTO, I. Do oriente ao ocidente: a teoria do Estado ampliado. In: ARRUDA Jr., E. L.; BORGES FILHO, N. (orgs.). **Gramsci: Estado, direito e sociedade.** Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1995. (Coleção Ensaios, vol. I)

_____. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social.** São Paulo/Florianópolis: Cortez/Edufsc, 1995.

SPOSATI, A. & LOBO, E. Controle social e políticas de saúde. In: **Cadernos do CEAS**, Nº 139, s/d.

STEIN, Rosa Helena. Implementação de políticas sociais e descentralização político-administrativa. In: **CAPACITAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL, Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais.** Brasília: UnB/CEAD, 2000.

SUGUIHIRO, V. L. T. Conselhos de Direitos: caminho de sua consolidação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, Brasília, Anais..., p.346-353, 2000.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: uma nova institucionalidade participativa? In: TEIXEIRA, Elenaldo. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000, p 99-119.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. Serviços. **Indicadores Municipais**. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/serviços/indicadores/municipios/canoinhas.xls> Acesso em: 27 set. 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Mestrado. **Linhas de Pesquisa**: Estado, sociedade civil e políticas sociais. Disponível em: http://www.pgss.ufsc.br/linhas_pesquisa.php Acesso em: 01 mar. 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Sócio-Econômico. Departamento de Serviço Social. Núcleo de Estudos do Trabalho e Assistência Social. **Resultados Preliminares do Projeto de Pesquisa “Política de Assistência Social em Santa Catarina: balanço dos 10 anos de implantação da LOAS”**. Florianópolis: NETA/DSS/UFSC/ FUNPESQUISA, 2004.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 28, 1989.

YASBEK, M.C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. , p.15-24, out. 1995.

YAZBEK, Maria Carmelita. Os Fundamentos do Serviço Social na Contemporaneidade. In: CAPACITAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL, Módulo 4: **O trabalho do assistente social e as políticas sociais**. Brasília: UnB/CEAD, 2000.

APÊNDICE

ROTEIRO DE COLETA DE DADOS DOCUMENTAL

- Como se deu o processo de formação do CMAS/ Canoinhas?
- Como se dá o processo de escolha dos representantes da sociedade civil?
- As composições do CMAS demonstram a paridade entre órgãos governamentais e não-governamentais?
- Os diálogos registrados nas atas apontam para a autonomia do conselho e efetividade da participação popular?
- Qual a efetividade das deliberações do CMAS? (ver o caminho da deliberação, o percurso) Há a partilha de espaços de deliberação entre representações estatais e da sociedade civil?
- De que forma o CMAS fiscaliza e controla as ações do poder público (prefeitura)?
- Em que medida são explicitados os interesses para a negociação e definição de propostas a serem incorporadas na execução das políticas sociais?
- O CMAS exerce o seu papel de democratizar o poder?
- O poder público municipal dá transparência às informações e prestações de contas ao CMAS, incluindo o aspecto financeiro-orçamentário?
- O CMAS tem acesso a documentos comprobatórios de despesas e atos contratuais?
- Já houve por parte do CMAS o questionamento da legitimidade dos gastos através de mecanismos judiciais ou político-administrativos?
- Os diálogos registrados nas atas apontam a cultura da participação da sociedade civil na direção da ética e da responsabilidade pública?

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

MARISA APARECIDA MELLOTO GALLOTTI

**O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CANOINHAS/SC NA
CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE PÚBLICA E
DEMOCRÁTICA**

**FLORIANÓPOLIS
2005**

