



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - PPGCS

PAULA EMANUELE NOVAES DE ARAUJO

**LIMITES DA CAPACIDADE DELIBERATIVA
NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SALVADOR**

SALVADOR, 2019

PAULA EMANUELE NOVAES DE ARAUJO

**LIMITES DA CAPACIDADE DELIBERATIVA
NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SALVADOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Jorge Fonseca Sanches de Almeida.

SALVADOR, 2019

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA),
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Araujo, Paula Emanuele Novaes de
Limites da Capacidade Deliberativa no Conselho
Municipal de Assistência Social de Salvador / Paula
Emanuele Novaes de Araujo. -- Salvador, 2019.
164 f.

Orientador: Antônio Jorge Fonseca Sanches de
Almeida.
Dissertação (Mestrado - Ciências Sociais) --
Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia
e Ciências Humanas, 2019.

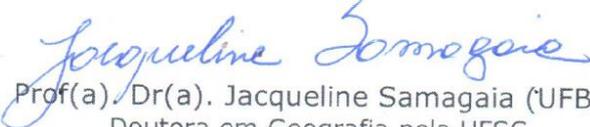
1. Estado e Sociedade Civil. 2. Participação Social
e Democracia. 3. Conselhos Gestores. 4. Assistência
Social. I. Fonseca Sanches de Almeida, Antônio Jorge.
II. Título.

PAULA EMANUELE NOVAES DE ARAUJO

**LIMITES DA CAPACIDADE DELIBERATIVA NO CONSELHO
MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SALVADOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais e, aprovada em trinta de agosto de dois mil e dezenove, pela Comissão formada pelos professores:


Prof(a). Dr(a). Heleni Duarte Dantas de Avila (UFRB)
Doutora em Saúde Pública pela UFBA


Prof(a). Dr(a). Jacqueline Samagaia (UFBA)
Doutora em Geografia pela UFSC


Prof(a). Dr(a). Antonio Jorge F S de Almeida (FFCH - UFBA)
Doutorado em Comunicação Cultura e Contemporaneidade pela UFBA

Para Fernando, esposo, amigo e companheiro de todas as horas e para a nossa filha Elisa que ainda se encontra em meu ventre, mas que já amamos incondicionalmente.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos por toda a paciência do meu orientador, Professor Jorge Almeida, o qual eu muito estimo por ter me apresentado as obras de Gramsci na graduação.

Às professoras da banca de qualificação e de defesa, as assistentes sociais Heleni de Àvila e Jacqueline Samagaia, pelas valiosas contribuições.

Ao CMASS por todo acolhimento durante a realização desta pesquisa e aos entrevistados pelos relatos enriquecedores de suas experiências como conselheiros.

Aos professores e alunos do PPGCS pelas contribuições durante as disciplinas cursadas e ao técnico Alberto Almeida por toda a atenção e orientação.

Esta conquista não seria possível sem o apoio dos meus entes queridos, encarnados e desencarnados. Sou imensamente grata à Deus e a Espiritualidade Maior pela Vida!

Agradeço profundamente ao meu amado esposo Fernando Lemos, por todo o carinho, apoio, motivação e compreensão nesta jornada intelectual e de autoconhecimento que se apresentou o mestrado para mim.

Aos meus familiares por acreditarem em mim, meu muito obrigada a minha mãe Neusa Novaes, minha irmã Isabele Novaes e minha prima Victória Novais.

A minha cunhada e professora Nelma Barbosa, minha fonte de inspiração.

Dos meus queridos amigos, alguns partilharam de perto todo o processo do mestrado, meu muito obrigada à Taize Silva que esteve ao meu lado desde o início e que ao final se tornou a minha assessora particular. À Andreia Figueredo, Anayara Souza, Ruy Batista, Maria Helena, Fabiana Oliveira e Juliana de Melo pelas palavras de incentivo e pelo carinho. Aos meus colegas do trabalho, Alfredo Nery Lau e Susana Calmon que foram fundamentais na última etapa deste processo, pequenos gestos e palavras doces fazem toda a diferença. Amigos são como faróis a iluminar nossa caminhada, meu muito obrigada!

Também agradeço a professora e assistente social Andrea Dalton, da UFES, a qual tive a honra de ser aluna na disciplina de Fundamentos Teóricos e Metodológicos do Serviço Social – II.

Ao longo desta trajetória, encontrei uma profissional incrível, minha psicóloga Marta Pozzatto. Sem a sua intervenção não poderia ter chegado ao final desta dissertação e aprendido que o mais importante não é o resultado final, mas todo o processo, cada detalhe do percurso.

“O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia esteve presente entre setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes). A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda” (GOHN, 2000, p. 181-182).

ARAÚJO, Paula Emanuele Novaes de. **Limites da Capacidade Deliberativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Salvador**. 2019. 164f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2019.

RESUMO

Esta dissertação teve como objetivo analisar a capacidade deliberativa do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Salvador (CMASS) durante a gestão da Sociedade Civil no biênio 2016/2018. O CMASS foi instituído pela Lei Municipal 5096/96 de 08 de janeiro de 1996, como um órgão de deliberação colegiado, de caráter permanente do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, sendo responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social. A análise realizada perpassa por discussões sobre as relações entre o Estado e a Sociedade Civil, a trajetória da política de Assistência Social, o papel dos conselhos gestores de políticas públicas, a organização do processo deliberativo e as relações sociais que permeiam o cotidiano do CMASS. Identificamos que apesar do desenho institucional apresentar as condições necessárias para a participação democrática dos conselheiros e a organização do processo deliberativo ocorrer de acordo com o Regimento, a análise documental, as entrevistas e a observação participante demonstraram que a operacionalização das competências normativas, deliberativas e de controle da Política pelo CMASS é marcada por inúmeras dificuldades, que independem das ações dos conselheiros sendo a maioria delas por falta de vontade política do governo municipal em acatar as deliberações das assembleias do CMASS. O que nos leva a concluir que a capacidade deliberativa do Conselho estudado está limitada pela atuação do governo municipal que exerce um papel preponderante para que a capacidade deliberativa da sociedade civil e o controle social sejam efetivados.

Palavras-chave: conselhos gestores; assistência social; estado; sociedade civil.

ARAUJO, Paula Emanuele Novaes de. **Deliberative Capacity Limits at the Municipal Social Assistance Council of Salvador. 2019.** 164f. Dissertation (Master in Social Sciences), Federal University of Bahia, Faculty of Philosophy and Human Sciences, Salvador, 2019.

ABSTRACT

This dissertation aimed to analyze the deliberative capacity of the Municipal Council of Social Assistance of the city of Salvador (CMASS) during the management of Civil Society in the 2016/2018 biennium. The CMASS was established by Municipal Law 5096/96 of January 8, 1996, as a collegiate deliberation body, permanent in the decentralized and participatory system of Social Assistance, being responsible for the coordination of the Municipal Social Assistance Policy. The analysis carried out permeates discussions about the relations between the State and Civil Society, the trajectory of the Social Assistance policy, the role of public policy management councils, the organization of the deliberative process and the social relations that permeate the daily life of CMASS. We identified that although the institutional design presents the necessary conditions for the democratic participation of the counselors and the organization of the deliberative process occurs in accordance with the Rules, documentary analysis, interviews and participant observation demonstrated that the operationalization of normative, deliberative and Control of the Policy by CMASS is marked by numerous difficulties, which are independent of the actions of the councilors, most of them due to the lack of political will of the municipal government to abide by the deliberations of the CMASS meetings. Which leads us to conclude that the deliberative capacity of the studied Council is limited by the action of the municipal government that plays a preponderant role for the deliberative capacity of civil society and social control to be realized.

Keywords: management councils; social assistance; state; civil society.

LISTA DE QUADROS, FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Quadros

Quadro 1: Representantes do CMASS Biênio 2016/2018	102
Quadro 2: Estrutura Organizacional do CMASS	103
Quadro 3: Competências das Câmaras Técnicas na Gestão 2016/2018	104

Figura

Figura 1: Fluxogramas das demandas das Câmaras Técnicas nas Assembleias	110
---	-----

Gráficos

Gráfico 1: Participação por Segmento nas Assembleias Ordinárias	112
Gráfico 2: Participação por Total de Segmento nas Assembleias Ordinárias	113
Gráfico 3: Participação por Segmento nas Assembleias Extraordinárias	113
Gráfico 4: Participação por Total de Segmento nas Assembleias Extraordinárias	114

Tabelas

Tabela 1- Competências do CMASS	105
Tabela 2: Temas debatidos no CMASS de Jan/17 a Fev/18	109
Tabela 3: Temas analisados nas Câmaras Técnicas no período de Jan/17 a Fev/18	110
Tabela 4: Tipo de Deliberação do CMASS com base nas Resoluções 2017/2018	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Ato Institucional
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
ACOPAMEC	Associação das Comunidades Paroquiais de Mata Escura e Calabetão
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ATRAÇÃO	Associação de Travestis, Transexuais e Transgêneros em Ação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BHN	Banco Nacional de Habitação
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CEME	Central de Medicamentos
CF	Constituição Federal
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMASS	Conselho Municipal de Assistência Social de Salvador
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COGEL	Companhia de Governança Eletrônica de Salvador
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CREDIBA	Centro de Referência em Direitos Humanos e Assistência Social da Bahia
CREES	Concelho Regional de Serviço Social da Bahia
CREFITO	Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional
CRP	Conselho Regional de Psicologia da Bahia
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DEM	Democratas
DOM	Diário Oficial do Município
EUA	Estados Unidos da América
FEEB	Federação Espírita do Estado da Bahia
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FATUMBI	Aquele que me faz renascer
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FTMSUAS	Fórum Municipal dos Trabalhadores do SUAS
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IAPAS	Instituto Nacional de Administração da Previdência Social
IDEIAS	Instituto de Desenvolvimento Inclusão e Assistência Social
IDL SJ	Instituto de Desenvolvimento Social Leão de Judá
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPs	Instituições participativas
ISC	Instância de Controle Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MBES	Ministério de Bem-Estar Social
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
Min.	Ministério
MMMBA	Marcha Mundial de Mulheres
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
OAF	Organização do Auxílio Fraternal
OSCIP's	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSC's	Organizações da Sociedade Civil
ONG's	Organizações Não-Governamentais
OP	Orçamento Participativo
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OTSS	Organizações do Terceiro Setor
PBF	Programa Bolsa Família
PCB	Partido Comunista Brasileiro

PCS	Programa Comunidade Solidária
PETI	Programa de erradicação do Trabalho Infantil
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTR	Programas de Transferência de Renda
RENFA	Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas
SAS	Secretaria da Assistência Social
SEINFRA	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas
SEMD	Secretaria Municipal de Educação
SEMPS	Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SINDPSI	Sindicato dos Psicólogos da Bahia
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UDN	União Democrática Nacional
UNB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: ANTONIO GRAMSCI, RALPH MILIBAND, NICOS POULANTZAS E DAVID HARVEY	23
1.1 A concepção de Estado em Marx e Engels	23
1.2 Hegemonia, Bloco Histórico e o Estado ampliado em Gramsci	25
1.3 O Estado em Miliband: natureza e papel do sistema estatal na sociedade capitalista	31
1.3.1 A Hegemonia e a Legitimação	37
1.4 O Estado, o poder, as classes e a crise do capitalismo monopolista em Poulantzas	40
1.4.1 A crise do Estado no capitalismo monopolista	42
1.5 O Estado neoliberal em David Harvey	44
2. A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO BRASILEIRO	49
2.1 A assistência social do Brasil Colônia ao Brasil da República Velha	49
2.2 A política social no Governo Vargas (1930-1945)	56
2.3 A política social de 1946 a março de 1964	60
2.4 A política social durante a ditadura militar de 1964 a 1985	69
2.5 A política social entre os anos de 1985 a 2002	75
2.6 A implementação da Política de Assistência Social a partir do governo Lula	85
3. CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	93
3.1 Dos Conselhos Comunitários e Populares aos Conselhos Gestores	93
3.2 Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	98
3.3 O Conselho Municipal de Assistência Social de Salvador (CMASS)	101
3.3.1 Desenho institucional: composição, estrutura e funcionamento do CMASS	101
3.3.2 Análise do CMASS a partir das atas das assembleias, extratos das atas e resoluções	107
4. A CAPACIDADE DELIBERATIVA DO CMASS	115
4.1 Infraestrutura, recursos humanos e a fiscalização das entidades	115
4.2 Prestação de Contas e Reprogramação de recursos	120
4.3 Interação entre governo municipal e sociedade civil e a atuação dos conselheiros	127
4.4 Representação, Processo Eleitoral e Capacitação	130
4.5 Deliberações e Controle Social	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS	154
APÊNDICE A – Instrumento utilizado para a entrevista semiestruturada	160
APÊNDICE B – Perfil dos entrevistados	162

INTRODUÇÃO

Esta dissertação busca fazer uma reflexão sobre a capacidade deliberativa do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Salvador (CMASS) durante a gestão do biênio 2016/2018. O CMASS foi instituído pela Lei Municipal 5096/96 de 08 de janeiro de 1996, como um órgão de deliberação colegiado, de caráter permanente do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, sendo responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social. Entendemos por capacidade deliberativa o poder decisório exercido pela sociedade civil nas instituições participativas. Desse modo, a análise realizada perpassa por discussões sobre as relações entre o Estado e a Sociedade Civil, a trajetória da política de Assistência Social, o papel dos conselhos gestores de políticas públicas, a organização do processo deliberativo e as relações sociais que permeiam o cotidiano do CMASS, tendo como norte a questão da participação da sociedade civil e o exercício do controle social. Além de problematizar a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) a nível municipal. Partiremos do conceito de controle social de Raichelis (2015), que está definido como o acesso *aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política*. Dessa forma, “permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados” (RAICHELIS, 2015, p.53).

Os conselhos gestores de assistência social estão definidos na Lei 8.742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Mas qual a importância de se estudar esses conselhos? De acordo com a pesquisadora, Maria da Glória Gohn (2000), a existência dos conselhos como formas de participação da sociedade civil remonta a povos muito antigos. Os conselhos que tiveram maior destaque na história da humanidade foram os conselhos operários ou populares, tais como: a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos e dos operários de Turim, na Itália, entre outros em diferentes lugares no mundo. Estes conselhos tiveram a particularidade de defenderem uma alternativa à ordem social vigente, a alternativa socialista. A Comuna de Paris, por exemplo, em 1871, eram organizações revolucionárias que propuseram o autogoverno do povo através da democracia direta.

No Brasil, segundo Gohn (2000), o debate sobre conselhos começou a ter destaque ao final da década de 1960, quando vários conselhos comunitários foram criados para atuarem junto à administração municipal. No decorrer dos anos de 1970, os conselhos populares

propostos pelos setores de resistência ao regime militar e de esquerda se multiplicaram no país. Durante a década de 1980, a questão da participação popular apareceu como central e reivindicada pela sociedade civil, isto contribuiu para o surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988 (GOHN, 2000).

Estes conselhos de caráter interinstitucional formado pelo Estado e a Sociedade Civil, baseados no princípio da participação cidadã, se tornaram mecanismos legais e institucionais do exercício de controle social nos três níveis governamentais na década de 1990. Após a promulgação da referida Constituição, leis específicas foram criadas para regulamentar as políticas setoriais e a participação nos conselhos via a democracia participativa. Diferentemente dos conselhos comunitários e populares que eram formados apenas pela sociedade civil, os conselhos gestores surgem como parte da esfera pública, com a composição paritária entre membros representantes do Estado e da Sociedade Civil.

Os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de **expressão, representação e participação da população**. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas; sendo responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo (GOHN, 2000, 1º par. p.178, grifos nossos).

Ao serem inseridos na esfera pública, os conselhos gestores adquirem assentos institucionais junto ao poder público dentro de um espaço de decisão da gestão urbana, diferentemente dos conselhos comunitários, populares ou fóruns civis não governamentais que estavam limitados à mobilização e pressão popular. Gohn (2000, p.178) identifica que surge uma nova institucionalidade pública a partir dos conselhos gestores, o que a autora chama de *uma nova esfera social pública ou pública não-estatal*. Essa nova institucionalidade resulta em um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade civil, a partir da participação da população nas decisões políticas e na formulação de políticas sociais.

Os conselhos entendidos como espaços públicos de gestão participativa só começam a ser criados em 1991 de forma bastante tímida. De acordo com Gohn (2000), o aumento dos conselhos é promovido pela legislação específica de 1996 que traz a obrigatoriedade dos municípios criarem seus conselhos para receberem os recursos financeiros das áreas sociais. A autora constata que, em 1991 foram criados 71 conselhos, entre 1994 a 1996 temos 305, após 1997 sobe para 488, esse número aumenta para 1.167 conselhos nas áreas da educação, assistência social e saúde em 1998 (GOHN, 2000, p.178). Em 2001, o IBGE realizou uma pesquisa nos municípios brasileiros e identificou que em mais de 90% deles se tinha o registro

dos conselhos nas áreas da Saúde, Assistência, Criança e Adolescente, o que evidenciou a magnitude que essas instâncias adquiriram ao longo das últimas décadas (ALMEIDA & TATAGIBA, 2012).

Os conselhos gestores municipais se tornaram essenciais para o processo de descentralização do país promovido pela CF de 1988, principalmente da esfera federal para a esfera municipal, em que os governos municipais tiveram suas ações e recursos ampliados (CORTES, 1998). A descentralização no Brasil, para Souza (2004) se desenrolou em dois campos: no aumento dos recursos financeiros para os municípios garantidos pela Constituição, e, no aumento progressivo das transferências federais, a partir dos anos 1990 para a implementação de alguns programas sociais universais. Entretanto, a descentralização consolidou as políticas voltadas para a implementação de políticas sociais e não para o aumento da capacidade de decidir sobre os recursos. A autora ressalta que as regras aplicadas aos governos locais não levam em consideração a complexidade dos 5.561 municípios, os quais apresentam diferenças socioeconômicas e demográficas significantes, isto resulta em uma distribuição desigual dos recursos federais.

A participação da sociedade civil no sistema descentralizado não se concentrou somente nos conselhos gestores, outras instituições participativas (IP's) tiveram destaque nesse período, são exemplos os Orçamentos Participativos e os Planos Diretores Municipais. Para Cortes (2011), as instituições participativas podem ser definidas como

mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira (CORTES, 2011, p.137).

Segundo Leonardo Avritzer (2008, p. 45), as IP's são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Ele identificou três tipos de constituição de IP's no Brasil: (1) por um desenho participativo de baixo pra cima; (2) por um processo de partilha de poder entre representantes do Estado e da sociedade civil que participam simultaneamente em uma instituição; (3) por um processo de ratificação pública em que a sociedade civil é chamada para referendá-lo. O autor realizou uma vasta pesquisa em diferentes cidades brasileiras e identificou que essas IP's expressam desenhos institucionais que variam em três aspectos importantes: “[...] na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na

maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação” (AVRITZER, 2008, p. 44).

Diante destas experiências participativas, o Brasil se apresentou como um importante campo de estudo sobre a governança local e a participação cidadã (CKAGNAZAROFF, 2009). O princípio constitucional da participação propiciou que o Brasil no século XX passasse de um país com poucas formas participativas para um dos países com o maior número dessas práticas, contrariando as expectativas exposta na literatura internacional, que não consideravam possível a criação de mecanismos de participação nos países em desenvolvimento devido o histórico de suas instituições políticas (CORTES, 1998; 2002; AVRITZER, 2008).

A literatura aponta para uma efervescência no campo de estudos sobre as instituições participativas no Brasil, durante o processo de transição para uma democracia liberal representativa ao final da ditadura militar e no período pós-Constituinte de 1988 até os dias atuais. Várias pesquisas empíricas e trabalhos foram elaborados sobre a recente democracia brasileira, a participação da sociedade civil nas decisões coletivas, nas arenas decisórias e nas políticas públicas, o potencial democrático e deliberativo das instituições participativas e a governança local, dentre outros (CORTES, 1998; 2002; DAGNINO, 2002; SOUZA, 2004; SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004; AVRITZER, 2008; ALMEIDA & TABAGIBA, 2012; RAICHELIS, 2015).

JUSTIFICATIVA

Celina Souza (2004) analisa que as experiências participativas abundantes nos territórios locais brasileiros desde a década de 1980 expressam a tentativa de conciliação de duas visões distintas sobre o papel dos governos locais: o governo local como o principal provedor de serviços sociais universais em contraponto ao governo local como locus privilegiado para a prática da democracia deliberativa, em busca do equilíbrio entre quem decide e quem é afetado pelas decisões.

A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante eram os agentes e os atores básicos da participação popular (GOHN, 2002, p. 7).

E como se efetiva as decisões da sociedade civil neste processo? Qual o papel da participação popular? Nesse contexto de municipalização de alguns serviços sociais universais, Souza (2004) identificou novas institucionalidades na governança local que tem significado o envolvimento de novos sujeitos no processo decisório e no controle da implementação de políticas sociais em formatos diferenciados, com menor ou maior grau de participação. Nos conselhos municipais setoriais, por exemplo, participam da gestão e fiscalização representantes dos cidadãos e/ou dos usuários dos serviços de políticas específicas. Mas como identificar a capacidade deliberativa destes conselhos? Os pesquisadores Wagner Romão e Carla Martelli ao analisar as produções acadêmicas nas instituições participativas, identificaram que existem dois tipos de metodologias utilizadas nas pesquisas para aferir a capacidade deliberativa das IPs:

De um lado, trabalhos que analisam as práticas participativas a partir dos atores sociais e políticos, priorizando, então, entrevistas, questionários, observação participante etc. E de outro, estudos que priorizam a análise sobre as regras de funcionamento das IPs, ou seja, querem mostrar que as variáveis referentes às normas e, conseqüentemente, ao desenho institucional, interferem no desempenho dessas instituições, em geral recorrendo à análise documental, sobretudo as atas das reuniões dos conselhos (ROMÃO & MARTELLI, 2013, p.134).

Romão & Martelli (2013) ressaltam a importância de se considerar nas metodologias empregadas o caráter multidimensional das IPs, que visem ampliar as variáveis possíveis de serem estudadas, considerando os seus fatores exógenos e endógenos. A partir desses pressupostos buscamos realizar uma análise multidimensional do CMASS, unindo os dois tipos de metodologias mais utilizadas nos estudos deliberativos, a análise do desenho institucional e a análise das relações de poder e desigualdades que permeiam o cotidiano dos conselhos.

Esta pesquisa se torna pertinente, pois, apesar da vasta literatura brasileira sobre os conselhos, durante a revisão bibliográfica não identificamos nenhum trabalho publicado sobre o Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Salvador cuja abordagem fosse a sua capacidade deliberativa. Foi constatado uma escassez de estudos sobre o Conselho de Assistência Social de Salvador no campo das Ciências Sociais e do Serviço Social. Esta pesquisa também traz contribuições para os estudos recentes sobre a relação da participação da sociedade civil nas IPs e as políticas públicas, pois o CMASS tem como finalidade coordenar a Política Municipal de Assistência Social, a qual está subordinada às diretrizes da Política Nacional da Assistência Social (PNAS). Esta última é uma política recente, data de 2004 e resultou na formulação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), através da tipificação dos serviços socioassistenciais. Além das justificativas acadêmicas, a presente

pesquisa possui uma justificativa social, pois fornece aos sujeitos sociais e políticos envolvidos com o CMASS, um material reflexivo sobre suas ações.

PROBLEMA, HIPÓTESE E OBJETIVOS

Diante do exposto partimos do seguinte problema: qual a capacidade deliberativa do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Salvador (CMASS) durante a gestão da Sociedade Civil no biênio 2016/2018? A nossa hipótese inicial é de que *o conselho atua como intermediário de diferentes demandas e interesses, mas o decisor principal é o governo local*. Esta hipótese está baseada na análise de Soraya Cortes (2002) sobre os possíveis papéis dos conselhos municipais setoriais:

Considerando os elementos estruturais e a natureza e resultado dos enfrentamentos políticos pode-se pensar em três possíveis papéis para os conselhos municipais. Sob certas circunstâncias eles podem se transformar em arenas decisórias que contam com o envolvimento ativo de seus participantes. Podem ainda ser excluídos processo de decisão e de mediação de interesses na área de política pública em que localizam. Nesse caso, um segundo papel político possível, seria se constituir em um espaço disciplinado para a apresentação de demandas e propostas frente ao gestor público, que manteria o processo de decisório sob seu exclusivo controle. Um terceiro papel, seria transformar-se em lugar preferencial de articulação política de *policy communities* reformistas, mesmo que as principais decisões e a mediações de interesses não ocorram nos fóruns. Nos dois últimos casos, as decisões seriam tomadas em espaços “seguros” – do ponto de vista dos grupos sociais tradicionalmente dominantes naquela área de política pública –, distantes, portanto, do escrutínio público (2002, p.13-14).

Souza (2004, p.38-39) organiza estas quatro definições elaboradas por Cortes (2002) da seguinte maneira: (a) constitui uma arena decisória, em que os participantes atuam e decidem, possuem *poder decisório efetivo efetivo e não apenas voz*; (b) *atua como intermediário de diferentes demandas e interesses, mas o decisor principal é o governo local*; (c) é composto por especialistas reformistas (*policy community*) que expressam suas demandas, porém sem poder decisório efetivo, pois as decisões são tomadas em outras esferas; e, (d) é formado por membros indicados pelos dirigentes locais e seu papel se resume a ratificar as decisões tomadas pelo governo local. A partir destes pressupostos iremos verificar se os dados empíricos confirmam a nossa hipótese que seria a letra b, se apontam para as demais definições, ou se apresentam outros resultados.

Esta pesquisa, portanto, tem como objetivo geral analisar a capacidade deliberativa do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Salvador (CMASS) durante a gestão da Sociedade Civil no biênio 2016/2018. Compreende seus objetivos específicos: (1) analisar o desenho institucional do CMASS; (2) analisar a organização do processo deliberativo; (3)

identificar as dificuldades de atuação dos conselheiros; (4) analisar as relações sociais que permeiam o cotidiano do conselho.

METODOLOGIA

Este estudo optou pelo método qualitativo que se justifica pela natureza do problema da pesquisa e do tempo e recursos disponíveis. A pesquisa qualitativa tem como característica a análise de casos concretos da vida social, das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais e temporais (FLICK, 2009), podendo também ser caracterizada:

[...] a) por sua flexibilidade de adaptação durante seu desenvolvimento, inclusive no que se refere à construção progressiva do próprio objeto da investigação; b) por sua capacidade de se ocupar de objetos complexos, como as instituições sociais, os grupos estáveis, ou ainda, de objetos ocultos, furtivos, difíceis de apreender ou perdidos no passado; c) por sua capacidade de englobar dados heterogêneos, ou como o sugeriram Denzin e Lincoln (1994:2), de combinar diferentes técnicas de coleta de dados; d) por sua capacidade de descrever em profundidade vários aspectos importantes da vida social concernentemente à cultura e à experiência vivida, justamente devida à sua capacidade de permitir ao pesquisador dar conta (de um modo ou de outro) do ponto de vista do interior, ou de baixo; e) finalmente, por sua abertura para o mundo empírico, a qual se expressa, geralmente, por uma valorização da exploração indutiva do campo de observação, bem como por sua abertura para a descoberta de “fatos inconvenientes” (Weber), ou de “casos negativos”. Ela tende a valorizar a criatividade e a solução de problemas teóricos propostos pelos fatos inconvenientes (PIRES, 2014, p. 90).

Partindo desta compreensão sobre a pesquisa qualitativa, as seguintes técnicas foram utilizadas para compreender a capacidade deliberativa do CMASS: a revisão bibliográfica, a análise documental, as entrevistas, a observação participante e a análise de conteúdo.

Para Deslauriers & Kérisit (2014, p. 136-137) a teoria antecedente utilizada na pesquisa qualitativa é vista como “um mapa marítimo e não como uma via férrea”. Não se limita, portanto, a uma teoria simplificadora que molda e acaba por engessar a realidade social. Desse modo, a teoria é um ponto de partida que auxilia o pesquisador na delimitação de um marco teórico e na formulação de postulados.

A revisão bibliográfica [...] ajuda a formular uma explicação tanto durante a coleta dos dados, como em sua análise, permitindo esclarecer e avaliar os dados, assim como estabelecer as ligações entre os dados, em diferentes momentos. À medida que progride a teorização enraizada, a revisão bibliográfica fornece as construções teóricas, categorias e propriedades que servem para organizar os dados e descobrir novas relações entre a teoria e o mundo real (MARSHALL & ROSSMAN, 1989:41 apud DESLAURIERS & KÉRISIT, 2014, p.141).

A revisão bibliográfica, portanto, é essencial em todas as etapas da pesquisa, desde a construção do objeto até a elucidação dos dados coletados, o que corresponde a uma trajetória

de pesquisa cuja empiria e a teoria estão em equilíbrio. A análise documental, por sua vez, constitui um método de coleta de dados para documentos. De acordo com Cellard (2014, p. 295), “o documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”. Cellard identifica cinco dimensões para uma avaliação preliminar: (1) o contexto social em que o documento foi produzido e em que o autor vivia. Esta dimensão evita que o pesquisador interprete o conteúdo baseado nos valores modernos e se atente para as particularidades; (2) o autor ou os autores. Elucidar a identidade de quem escreveu fornece maior credibilidade ao texto. Identificar a origem social de quem fala, de onde fala, sua ideologia e interesses; (3) a autenticidade e a confiabilidade do texto; preocupar-se com a qualidade da transmissão, desconfiando de possíveis erros; (4) a natureza do texto; ser prudente e estar atento às dificuldades da análise para não acabar descartando elementos válidos por dúvida e excesso de precaução; (5) os conceitos-chave e a lógica interna do texto.

Desse modo, para analisar o desenho institucional do CMASS foram analisados os documentos oficiais, as leis relacionadas à sua criação e funcionamento e o regimento interno. E para identificar os assuntos apreciados e deliberados pelo CMASS foram analisadas as atas das assembleias, os extratos das atas e as resoluções produzidas na gestão do biênio 2016/2018, que se refere ao período de janeiro de 2017 a dezembro de 2018. Diante disto, foram analisadas 18 (dezoito) atas completas, sendo 14 (quatorze) de reuniões ordinárias e 04 (quatro) de reuniões extraordinárias que ocorreram entre janeiro de 2017 a fevereiro de 2018.

Durante toda a gestão foram produzidas 20 (vinte) extratos de atas. Também analisamos a ata completa da eleição dos representantes da sociedade civil para a próxima gestão no Conselho (biênio 2018/2020) ocorrida em 12 de novembro de 2018, além das 74 (setenta e quatro) resoluções publicadas no Diário Oficial do Município (DOM). De acordo com Bauer (2015, p.203), deve se levar em consideração que a análise de conteúdo é uma construção social baseada na realidade que o *corpus* de texto apresenta. Nesta pesquisa, a análise de conteúdo teve como objetivo a compreensão qualitativa e quantitativa de determinados assuntos que apareceram com frequência nos três tipos de análise documental: atas, extratos de atas e resoluções. Esta análise será apresentada de forma mais detalhada no terceiro capítulo desta dissertação.

Com o intuito de apreender o caráter multidimensional do CMASS realizamos dez entrevistas semiestruturadas, das quais obtivemos informações importantes para a compreensão dos dados encontrados na análise documental. De acordo com Poupart (2014), há três argumentos principais para justificar a escolha pela entrevista de tipo qualitativo. O

primeiro argumento é de ordem epistemológica em que a entrevista permite apreender a perspectiva dos atores sociais e compreender as condutas sociais. O segundo argumento é de ordem ética e política, pois a entrevista dá acesso aos dilemas e questões internas enfrentadas pelos atores sociais. O terceiro argumento é de ordem metodológica, a entrevista constitui uma *ferramenta de informação*, que favorece o acesso à experiência e realidade social vivida pelos atores.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Diante do exposto, esta dissertação foi estruturada em quatro capítulos. No primeiro capítulo, elaboramos uma breve contextualização do estudo do Estado moderno na sociedade capitalista a partir da produção teórica marxista. Perpassando pelos conceitos de Estado Restrito, Estado Ampliado, Estado de Bem-Estar Social e Estado Neoliberal. O objetivo deste capítulo foi apresentar uma reflexão crítica das relações entre o Estado e a Sociedade Civil.

No segundo capítulo, trouxemos a trajetória histórica da Assistência Social na realidade do Estado brasileiro destacando as particularidades da nossa formação sócio histórica desde o Brasil Colônia até os dias atuais. O objetivo deste capítulo foi identificarmos a dinâmica das relações que foram estabelecidas entre o Estado e a Sociedade Civil ao longo do tempo no decorrer da nossa legislação social até a implementação da Política Nacional da Assistência Social a partir de 2004.

No terceiro capítulo, tratamos da contextualização do surgimento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e a sua importância a partir da Constituição Federal de 1988. Em seguida, abordamos a especificidade dos conselhos de Assistência Social e a primeira etapa da pesquisa empírica realizada no Conselho Municipal de Assistência Social de Salvador (CMASS) a partir da análise do desenho institucional e das atas, extratos de atas e resoluções.

No quarto capítulo, analisamos a segunda etapa da empiria a partir dos dados coletados nas entrevistas com o objetivo de refletirmos sobre a capacidade deliberativa do CMASS. A partir dos achados buscamos tecer algumas considerações à luz da teoria utilizada.

1. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: ANTONIO GRAMSCI, RALPH MILIBAND, NICOS POULANTZAS E DAVID HARVEY

“[...] É o Estado que os homens enfrentam constantemente, em suas relações com outros homens; é para o Estado que eles são crescentemente impelidos a dirigir sua pressão e é do Estado que eles esperam a concretização de suas expectativas” (MILIBAND, 1972, p.326, 2ºpar.).

O Estado como objeto de investigação remonta aos filósofos políticos da Grécia antiga e suas preocupações com os governos, as formas de governar e a relação com o povo. Desde os gregos, muito se produziu sobre o Estado e a sociedade civil, escritos dos autores clássicos e contemporâneos acabaram por contribuir para essa teorização através de diferentes perspectivas teóricas e correntes de pensamento.

Neste capítulo, será apresentada uma breve contextualização do estudo do Estado moderno na sociedade capitalista a partir da produção teórica marxista. Inicialmente, trazemos algumas considerações sobre as análises de Karl Marx e de Friedrich Engels, as quais deram origem a esses estudos. Entendemos que os principais pressupostos teóricos elaborados por Marx sobre o Estado são fundamentais para compreender as análises produzidas pelos autores que o sucederam. Dentre eles, foram selecionados quatro autores principais para serem analisados com maior profundidade teórica diante da relevância de suas obras no debate contemporâneo sobre o Estado, são eles: Antonio Gramsci, Ralph Miliband, Nicos Poulantzas e David Harvey.

1.1 A concepção de Estado em Marx e Engels

Nos séculos XVIII e XIX, com as duas revoluções que marcaram esse período, a francesa e a industrial, novos arranjos sociais e econômicos se estabeleceram a partir da desagregação da sociedade feudal e a consolidação do capitalismo. Estas mudanças trouxeram novas questões para serem investigadas pelos pensadores ocidentais, dentre elas, o moderno Estado capitalista.

Karl Marx promoveu uma discussão crítica da sociedade capitalista, do seu funcionamento e da origem dos problemas sociais que este tipo de organização social originou. Ele propôs não somente um método de explicação da sociedade, mas um projeto com ideal revolucionário e de ação política efetiva. A história da humanidade aparece como

uma luta de classes caracterizada pela contradição entre os opressores e os oprimidos, os grupos dominantes e os grupos dominados. Em sua obra publicada em 1848 com Friedrich Engels, *O Manifesto Comunista* (MARX & ENGELS, 1999), o caráter antagônico entre a burguesia e o proletariado aparece como tema central. De acordo com Raymond Aron,

a sociologia de Marx é uma sociologia da luta de classes. A sociedade atual é uma sociedade antagônica [...] as classes são os principais atores do drama histórico, do capitalismo, em particular, e da história em geral. A luta de classes é o motor da história, e leva a uma revolução que marcará o fim da pré-história e o surgimento de uma sociedade não-antagônica (ARON, 2008, p. 254, 2º par.).

Aron (2008) identifica que a contradição para Marx se expressa de duas formas: a primeira está nas relações entre as forças produtivas e as relações de produção, em que a burguesia é incapaz de manter a sua dominação sem transformar constantemente os instrumentos de produção, portanto as relações de produção e o conjunto das condições sociais; a segunda está na relação entre o aumento das riquezas da burguesia e o aumento da pauperização vivenciada pela classe proletária neste período histórico.

A economia e a política são conceitos fundamentais na análise de Marx, os fenômenos são compreendidos como fenômenos sociais totais, “nos quais sobressaem o econômico e o político, como duas manifestações combinadas e mais importantes das relações entre pessoas, grupos e classes sociais” (IANNI, 1982, p. 7).

Marx e Engels entenderam que o Estado atuava como o “comitê executivo dos interesses comuns da burguesia” (MARX&ENGELS, 1999). Engels (2005) em sua obra *A origem da família, da propriedade privada e do Estado* analisa que o poder do Estado emerge da sociedade, mas ao mesmo tempo se distancia dela.

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade da ideia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado” (ENGELS, 2005, p. 191).

Enquanto, na concepção hegeliana, a sociedade civil é a esfera das relações econômicas e interesses particulares e o Estado é uma esfera independente da sociedade civil e representa o interesse universal e racional, Marx e Engels compreendem o Estado como emergente das relações de produção que são estabelecidas na sociedade civil, portanto, o Estado expressa as contradições, os conflitos e as desigualdades sociais.

Essa formulação do Estado contradizia diretamente a concepção de Hegel do Estado "racional", um Estado ideal que envolve uma relação justa e ética de harmonia entre os elementos da sociedade. Para Hegel, o Estado é eterno, não histórico; transcende à sociedade como uma coletividade idealizada. Assim, é mais do que as instituições simplesmente políticas. Marx, ao contrário, colocou o Estado em seu contexto histórico e o submeteu a uma concepção materialista da história (CARNOY, 1988, p.66).

Desse modo, o Estado na concepção de Marx & Engels se apresenta como um aparelho repressivo, um instrumento de dominação da classe social detentora dos meios de produção que é legitimada pelo poder político e exercício da coerção estatal. A partir deste entendimento sobre o Estado, os teóricos marxistas que sucederam deram continuidade à análise do Estado, tendo destaque no início do século XX, a obra *O Estado e a revolução* (LÊNIN, 1961) escrita no contexto da Revolução Russa. Assim como Marx & Engels, Lênin considerou o Estado como um poder coercitivo institucionalizado que representava os interesses da burguesia. Outro importante trabalho que se destacou nesse período foi a obra do italiano Antonio Gramsci, a qual é reconhecida como complementar à teoria desenvolvida por Marx, Engels e Lênin. Houve uma complexificação do Estado e da sociedade civil no período histórico vivenciado por ele, como ressalta Giovanni Semeraro:

Gramsci teve uma existência relativamente curta (1891-1937), mas viveu intensamente eventos históricos extraordinários que marcaram os rumos do nosso século: a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa, os levantes operários na Europa, a formação de grandes partidos políticos, a consolidação de regimes totalitários, a depressão econômica de 1929, a afirmação dos Estados Unidos como potência hegemônica mundial (SEMERARO, 1999, p. 65).

Diante dessas transformações, Gramsci elaborou, entre outros, os conceitos de hegemonia e Bloco Histórico para compreender a nova realidade em que o Estado e a sociedade civil estavam inseridos. Ele identificou a necessidade de analisar o papel decisivo da imprensa, da educação, da igreja, do partido político, dos intelectuais, da cultura e outras organizações como formadores de opinião, num contexto de luta pela assimilação e pela conquista ideológica exercida pelas classes dirigentes sobre as classes subalternas.

1.2 Hegemonia, Bloco Histórico e o Estado ampliado em Gramsci

O conceito de hegemonia para Gramsci possui um papel fundamental na compreensão da realidade social e das relações entre o Estado (sociedade política), a sociedade civil e a base econômica, ou seja, entre a superestrutura (sociedade política + sociedade civil) e a estrutura (base econômica). Para o autor, a hegemonia é exercida pelas classes dominantes sobre as classes subalternas através do consentimento e da força. Isto compreende a

combinação da direção política-moral-intelectual presente na sociedade civil com a dominação-força presente na sociedade política. Segundo Gramsci, a supremacia de um grupo social se manifesta através destas duas vias, assim, cria-se uma concepção de mundo e princípios hegemônicos, que dirigem as instituições sociais e proporcionam uma determinada cultura e tradição.

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas (GRAMSCI, 2001, p.20-21)

A sociedade civil para Gramsci se difere da concepção hegeliana e da concepção marxiana. Diferentemente de Hegel e Marx, Gramsci situa a sociedade civil no campo da superestrutura. Enquanto em Hegel a sociedade civil deve ser voltada para o Estado, para Marx ela resulta do conjunto das relações econômicas e molda o Estado, em Gramsci ela se refere a uma superestrutura ideológica (PORTELLI, 1972).

Para Gramsci, a sociedade civil é, antes de tudo, o extenso e complexo espaço público não estatal onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que com sua cultura, com seus valores ético-políticos e suas dinâmicas associativas chegam a formar as variáveis das identidades coletivas. É lugar, portanto, de grande importância política onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver suas convicções e a lutar para um novo projeto hegemônico enraizado na gestão democrática e popular do poder (SEMERARO, 1999, p. 65).

O Estado se apresenta como um aparelho coercitivo e de hegemonia, age como educador e formador.

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo (GRAMSCI, 2000, p.41-42).

No que se refere à questão econômica, o fundamento da hegemonia também está relacionado à sua base econômica.

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, **se a**

hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (GRAMSCI, 2000, p. 48, 1º par., grifos nossos).

Semeraro (1999) identifica em Gramsci uma relação dialética de “identidade-distinção entre sociedade civil e sociedade política”.

Para evitar os perigos do “economicismo” e do “estatismo”, Gramsci defende uma relação dialética de “identidade-distinção entre sociedade civil e sociedade política”, duas esferas distintas e relativamente autônomas, mas inseparáveis na prática. De fato, a primeira – composta de organismos privados e voluntários – indica a “direção”, enquanto a segunda – estruturada sobre aparelhos públicos – caracteriza-se mais pelo exercício do “domínio”. O Estado moderno não pode mais ser entendido como um sistema burocrático-coercitivo. As suas dimensões não podem se limitar aos instrumentos exteriores de governo, mas abarcam também a multiplicidade dos organismos da sociedade civil onde se manifesta a livre iniciativa dos cidadãos, seus interesses, suas organizações, sua cultura e seus valores, onde, praticamente, se estabelecem as bases do consenso e da hegemonia (SEMERARO, 1999, p. 65).

Assim, o conceito de Estado em Gramsci é ampliado, o Estado deixa de ser entendido somente como um sistema burocrático e de exercício da força coercitiva e passa a também exercer a hegemonia. “[...] o Estado ‘ampliado’ não é só o aparelho jurídico coercitivo (estado restrito, ou ‘sociedade política’), mas também abarca e regula a sociedade civil” (ALMEIDA, 2011, p. 125). Esta dialética no exercício da hegemonia, estabelecida entre sociedade civil e sociedade política sem diminuir a importância da estrutura econômica, resulta no conceito de Bloco Histórico (estrutura e superestrutura articuladas pelo exercício da hegemonia).

Ou seja, uma articulação hegemônica, ligada à estrutura e à superestrutura da sociedade, que se baseia na cultura, mas que precisa se renovar a cada conjuntura. Que se constrói a partir de uma aliança de classes e frações de classe, mas que só se efetiva a partir da conquista do poder de Estado, momento em que se concretiza a hegemonia como combinação de direção e dominação (ALMEIDA, 2011, p. 121).

O Bloco Histórico é “a unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos” (GRAMSCI, 2000, p.26).

Bloco Histórico é, portanto, um bloco social e político controlador da estrutura econômica, dominante no Estado e dirigente na sociedade civil. Por outro lado, a estrutura e a sociedade civil também estão, de algum modo, em maior ou menor grau, relacionadas às instituições, regidas pelas leis do Estado e influenciadas pela força material do Estado (ALMEIDA, 2011, p. 125).

Desse modo, para ser hegemônica a classe dominante deve predominar em todas as esferas, tanto na esfera estrutural quanto na superestrutural, sendo necessário que molde os interesses, as necessidades e as práticas culturais das classes subalternas. É importante analisar que as instituições que formam o aparelho hegemônico existem no contexto da luta de classes, pois desta forma a classe dominante estende o seu poder e controle na sociedade

civil. Almeida (2003) observa que a hegemonia sempre apresentará instabilidade, a qual resulta das forças contrárias existentes na sociedade. Destas forças contrárias poderão surgir projetos alternativos, parciais ou globais.

A conquista desta hegemonia no campo da direção política-moral-intelectual acontece através dos formadores de opiniões, os quais, segundo Gramsci, adquirem o consentimento da sociedade civil. O autor analisa a importância de instituições sociais e organizações, tais como, os intelectuais, a igreja, a imprensa, o Estado e dentre outras que formam a “opinião pública” e participam da construção, manutenção e renovação da hegemonia. Isto resulta em um universo de valores e crenças de regulação social, um centro de formação, difusão e persuasão, que pode vir a se transformar em leis que acabam por organizar a vida social, física e mental dos indivíduos durante um determinado momento histórico (GRAMSCI, 2001).

Gramsci amplia o conceito sobre os intelectuais, os quais são vistos como fundamentais para a hegemonia, pois,

[...] os intelectuais são os ‘prepostos’ do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é, **1)** do **consenso** ‘espontâneo’ dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce ‘historicamente’ do prestígio (e, portanto, da confiança) obtida pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; **2)** do aparelho de **coerção** estatal que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo. Esta colocação do problema tem como resultado uma ampliação muito grande do conceito de intelectual, mas só assim se torna possível chegar a uma aproximação concreta à realidade (GRAMSCI, 2001, p.21, grifos nossos).

Para Gramsci todos os homens são intelectuais, mas nem todos os homens exercem a função dos intelectuais na sociedade. Na sua concepção, não existem não intelectuais, pois, todo homem contribui para manter ou modificar uma concepção de mundo, suscita assim novas maneiras de pensar. Gramsci considera que para a criação de uma nova camada de intelectuais, o intelectual deve estar inserido na vida prática e ser um construtor, organizador e um “persuasor permanente”. Desta maneira, o intelectual para além de especialista, é um político e um dirigente. Nesta análise, pode-se constatar a importância da persuasão frente à opinião pública, em que o intelectual assume um papel essencial como formador de opiniões, em busca da direção política-moral-intelectual da sociedade civil e política (GRAMSCI, 2001).

O partido político moderno aparece na análise de Gramsci como formador de opiniões, possui uma função diretiva e organizativa, portanto, educativa e intelectual. Em *Breves notas*

sobre a política de Maquiavel, Gramsci (2000) considera o mito-príncipe como um organismo coletivo, em que a vontade coletiva está intrínseca. Vontade esta, que é afirmada através da ação na sociedade. “Este organismo já está dado pelo desenvolvimento histórico e é o partido político, a primeira célula na qual se sintetizam germes de vontade coletiva que tendem a se tornar universais e totais” (GRAMSCI, 2000, p.16). Desta maneira, o moderno príncipe, ou o novo príncipe se constitui no partido político.

Gramsci aponta para a necessidade de se aprofundar os estudos sobre a “vontade coletiva”, em que é preciso definir vontade coletiva e vontade política no sentido moderno, “[...] como consciência operosa da necessidade histórica, como protagonista de um drama histórico real e efetivo” (GRAMSCI, 2000, p.17).

Gramsci faz algumas observações referentes ao partido político em situação de crise orgânica e analisa que os grupos sociais em qualquer país, em um determinado momento de sua vida histórica se separam e não reconhecem mais seus partidos tradicionais, correndo o risco de ficarem à mercê de líderes carismáticos. Este momento se constitui em um momento de *crise da hegemonia da classe dirigente* ou *crise do Estado em seu conjunto*.

[...] ocorre ou porque a classe dirigente fracassou em algum grande empreendimento político para o qual pediu ou impôs pela força o consenso das grandes massas (como a guerra), ou porque amplas massas (sobretudo de camponeses e de pequenos-burgueses intelectuais) passaram subitamente da passividade política para uma certa atividade e apresentam reivindicações que, em seu conjunto desorganizado, constituem uma revolução. Fala-se de ‘crise de autoridade’: isso é precisamente a crise de hegemonia, ou crise do Estado em seu conjunto (GRAMSCI, 2000, p.60).

A solução orgânica para a crise é a unificação de diversos partidos sob a bandeira de um único partido capaz de ser dirigente. Quando a solução é a do chefe carismático e não a orgânica, existe um equilíbrio estático em que predomina a imaturidade das forças progressistas e que nenhum outro grupo tem força capaz de vencê-lo. Nas notas sobre a vida nacional francesa, Gramsci analisa a crise de hegemonia na França ou crise do regime parlamentar, e expõe que no momento de crise, o aparelho hegemônico se estilhaça e exerce a hegemonia com muita dificuldade. Ele define o exercício *normal* da hegemonia como a combinação equilibrada entre a força e o consenso (GRAMSCI, 2000).

O exercício ‘normal’ da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações –, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados (GRAMSCI, 2000, p. 95).

Nesta consideração, pode-se observar que os órgãos de opinião pública, que constituem a imprensa, visando à manutenção da hegemonia expressam um consenso da maioria, que muitas vezes é forjado, o que Gramsci chama de artificialmente multiplicados. Em outro momento, ao analisar o número e a qualidade dos votos nos regimes representativos, o autor analisa que o consenso da maioria representa a opinião pública construída por uma minoria. Ele discorda que o número seja uma *lei suprema* e que a opinião de cada eleitor possua peso igual. “O número dos ‘votos’ é a manifestação terminal de um longo processo, no qual a maior influência pertence exatamente aos que ‘dedicam ao Estado e à Nação suas melhores forças’ (quando são tais)” (GRAMSCI, 2000, p.82). Dessa forma, os números explicitam meramente um valor instrumental e que mede a capacidade de expansão e de persuasão de uma determinada minoria. O autor ressalta que as opiniões e ideias de cada indivíduo não surgem do nada, mas sim de um contato com determinado centro de formação, de difusão e persuasão que são apresentadas na forma política do momento histórico vivenciado. O processo de formação da opinião pública está diretamente relacionado com a conquista de hegemonia por um grupo dominante, ela é construída por essa minoria através da imprensa, das instituições educacionais, da igreja, do Estado e de outras organizações.

Os conceitos elaborados por Gramsci que foram aqui explicitados serão de fundamental importância para compreendermos as análises teóricas desenvolvidas pelos autores Ralph Miliband e Nicos Poulantzas. Na segunda metade do século XX, Miliband e Poulantzas apresentaram importantes contribuições na elaboração de uma teoria do Estado capitalista, retomando o Estado como objeto central de análise no campo da Ciência Política, campo em que prevaleciam as análises sistêmicas, funcionalistas, institucionalistas e pluralistas. Alguns críticos consideraram as contribuições de Miliband e Poulantzas “[...] na contra-corrente do pensamento dominante, tanto no seio do marxismo como da ciência política em vigor no final dos anos de 1960” (MARTUSCELLI & GALASTRI, 2008, p. 89).

Alvaro Bianchi (2007) identifica que esta retomada do Estado nas análises dos cientistas acabou por se configurar numa ruptura do que estava se produzindo até então. O Estado e a política retornam para o centro do pensamento marxista.

As publicações de *Pouvoir Politique et Classes Sociales* (1968) e imediatamente a seguir de *The State in Capitalist Society* (1969) marcam uma ruptura no interior do próprio marxismo. Em sua reconstrução da trajetória do marxismo ocidental, Perry Anderson havia destacado a subvalorização da política pela teoria marxista do pós guerra. Na obra de Theodor Adorno, Max Horkheimer, Herbert Marcuse, Jean Paul Sartre, Henri Lefebvre e Louis Althusser, a filosofia e a cultura ocupavam os lugares de destaque, enquanto a economia e a política encontravam-se relegadas a uma posição secundária, quando não eram simplesmente ignoradas (BIANCHI, 2007, p.2).

A inovação trazida pelas obras de Miliband e Poulantzas causaram impactos na produção dos cientistas políticos estadunidenses.

O impacto desses livros pode ser avaliado pela reação que provocaram no *mainstream* da *political science* estadunidense. O impacto é ainda mais revelador porque a repulsa que este demonstrou pelo marxismo esteve geralmente sustentada pelo desconhecimento ou por uma imagem caricatural deste, é foi marcada sempre por uma indiferença olímpica. Mas o próprio Easton (1981) foi obrigado a reconhecer que o “sistema político” encontrava-se “sitiado pelo [conceito de] Estado” e a atribuir principalmente a Poulantzas essa nova relação de forças. Já não bastava a olímpica indiferença e Easton foi obrigado a lutar em defesa de sua análise sistêmica no campo do adversário, abandonando a atitude perante a teoria marxista que havia caracterizado o *mainstream* até então (BIANCHI, 2007, p.3).

Para melhor entender as contribuições trazidas pelos autores que polemizaram os estudos da Ciência Política a partir dos anos 1960, período áureo do Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos, apresentaremos a seguir os principais argumentos de Miliband e Poulantzas sobre o Estado.

1.3 O Estado em Miliband: natureza e papel do sistema estatal na sociedade capitalista

Ralph Miliband, em sua obra *O Estado na sociedade capitalista* (1972) trabalha a natureza e o papel do Estado. Ele tece uma crítica de que muitos cientistas políticos e sociólogos políticos do Ocidente se apoiaram em uma teoria do Estado que não tem como foco da análise política o conceito de Estado, sua natureza e papel nas sociedades ocidentais. Para o autor, uma teoria do Estado implica em uma teoria da sociedade e de sua distribuição do poder.

Nesta obra, ele critica a concepção democrático-pluralista, representada dentre outros estudiosos, por Robert Dahl. De acordo com esta concepção não há classes ou grupos que sejam dominantes, mas elites ou blocos de interesses que estão em competição. O Estado tem o papel de reconciliador dos diversos grupos e interesses com o objetivo de manter a democracia e assegurar que o poder seja difuso, fragmentado e equilibrado, assim, todos podem fazer-se ouvir durante o processo decisório, sem que haja alguém ou determinada elite com poder demasiado. Na opinião de Miliband, a teoria marxista apresenta a melhor alternativa de análise sobre as elites do poder em contraponto com a concepção democrática pluralista da sociedade. Entretanto, ele ressalta a necessidade de renovação da teoria marxista no que tange a teorização do Estado, sendo sua obra uma contribuição para este desenvolvimento (MILIBAND, 1972).

Para elaborar a sua análise, Miliband selecionou países com diferentes histórias e culturas, que apresentaram duas características principais em comum do capitalismo avançado: altamente industrializados e com a maior parte de sua atividade econômica de propriedade e controle privado. Dentre os países por ele analisados, temos a Inglaterra, a França, a Itália, a Alemanha e os Estados Unidos da América (E.U.A).

Em tais sociedades, os cidadãos gozam do sufrágio universal, de eleições livres e regulares, de instituições representativas, de direitos civis efetivos, incluídos o direito à palavra, associação e oposição. Tanto os indivíduos como os grupos se beneficiam amplamente de tais direitos, sob a proteção da lei, de um judiciário independente e de uma cultura política livre (MILIBAND, 1972, p. 12).

Miliband identifica a importância do setor público e a intervenção estatal na vida econômica no capitalismo contemporâneo no período por ele analisado.

[...] o Estado possui e administra uma ampla rede de indústrias e serviços. [...] desempenha em todas as economias capitalistas um crescente papel econômico através de regulamentação, controle, coordenação, ‘planejamento’, e assim por diante. Simultaneamente o Estado é de longe o maior consumidor do ‘setor privado’ e algumas das maiores indústrias não poderiam sobreviver no setor privado sem o consumo estatal e sem os créditos, subsídios e benefícios por ele dispensados (MILIBAND, 1972, p.20).

Diante desta contestação, Miliband critica os teóricos pós-capitalistas que acreditam que a forte intervenção estatal e as grandes modificações na estrutura do capitalismo contemporâneo superaram o sistema capitalista e o transformaram em outro sistema econômico, em sociedades pós-capitalistas. O que o autor analisa de transformação é uma tendência ao monopólio transnacional no capitalismo avançado, em que um número pequeno de grandes firmas domina setores-chave da economia. Ele afirma que entender o significado político desta concentração de poder econômico privado e o seu impacto sobre o Estado constitui uma de suas preocupações nesta obra (MILIBAND, 1972).

Miliband parte do estudo das elites econômicas e da verificação da existência de uma classe dominante e de seu peso político. Ele critica a obra *A democracia na América*, de Alex Tocqueville (2005), e sua crença no avanço do igualitarismo democrático, a qual influenciou inúmeros teóricos que acreditaram no desenvolvimento de sociedades igualitárias nos países capitalistas avançados, principalmente no período do pós-guerra. Para o autor, o igualitarismo representou *uma das grandes ideias-força* do século XX e sustentou diversas teorias sobre a sociedade de massas, o fim da ideologia, a transformação da classe operária, a política democrática, dentre outros temas. Entretanto, os estudos sobre riqueza pessoal nos E.U.A e na Grã-Bretanha, constataram que a riqueza está concentrada nas mãos de um pequeno grupo enquanto a maioria da população possui *muito pouco ou quase nada* (MILIBAND, 1972).

O surgimento da classe empresarial na sociedade contemporânea não representa uma transcendência do capitalismo. O *administrativismo* resulta de um significativo aumento dos elementos da propriedade capitalista que requer uma especialização no exercício do controle e da administração. Os homens de negócios, os proprietários ou administradores, todos buscam algo em comum que é o lucro máximo. Para alcançar tal objetivo, eles utilizam o poder e sempre que necessário, sobrepõe sobre o bem-estar público, com a justificativa de defesa do interesse nacional. Ele salienta que, as classes dominantes sempre estiveram unidas em defesa da ordem social que lhe garantisse os seus privilégios, as suas riquezas e as suas propriedades (MILIBAND, 1972).

Para o autor, os novos elementos que surgiram nas sociedades de capitalismo avançado resultaram na existência de uma pluralidade de elites econômicas constituídas por grupos e interesses distintos. Mas diferentemente da teoria pluralista, Miliband argumenta que estas elites formam uma aliança com as classes economicamente dominantes, que “é caracterizada por um elevado grau de coesão e solidariedade, com interesses e objetivos comuns que transcendem bastante suas diferenças específicas e suas discordâncias” (MILIBAND, 1972, p. 66).

A compreensão da natureza e do papel do Estado na sociedade capitalista avançada, para o autor perpassa pela análise desta classe dominante, e pela identificação se ela é também dirigente, isto é, se dispõe de maior poder e influência política que outras. O que remonta ao conceito de hegemonia de Gramsci, como vimos anteriormente.

O Estado para Miliband é constituído por instituições, as quais interagem como partes e formam um sistema estatal. Ele identifica as seguintes instituições: o governo, a administração, as forças militares e de polícia, o judiciário, o governo subcentral e as assembleias legislativas. Para compreender a natureza do poder exercido pelo Estado, é necessário diferenciar e relacionar os vários elementos que formam este sistema (MILIBAND, 1972).

O governo é o primeiro elemento analisado. O Estado e o governo aparecem como sinônimos apesar de serem distintos, isto acontece porque *o governo fala em nome do Estado*. O autor explica que, não basta o governo estar investido do poder estatal é preciso ter o controle deste poder. O segundo elemento é o administrativo e burocrático. A relevância deste está no fato de abranger uma ampla variedade de órgãos com autonomia e que administram atividades econômicas, sociais e culturais. O processo administrativo faz parte do processo político em que os funcionários públicos e administradores contribuem diretamente para o

exercício do poder estatal. O terceiro elemento do sistema estatal é o militar, as forças de segurança e a polícia de Estado para exercer o seu poder coercitivo. Miliband considera que as elites militares defendem o interesse nacional numa perspectiva conservadora, a partir de estreitas relações com a empresa capitalista. O judiciário é o quarto elemento do sistema estatal. A noção de independência judiciária deve ser analisada a partir da *origem de classe, educação, situação de classe e a tendência profissional* que moldam a concepção de mundo dos juízes e contribuem para uma mentalidade e atitude conservadora em relação aos problemas sociais, econômicos e políticos. Miliband traz exemplos de alguns juízes das cortes inferiores que se destacaram por serem renovadores e liberais, mas além de serem minoria, eles não defenderam uma ordem social diferente da capitalista. De acordo com o autor, a aplicação judiciária da lei e a aceitação dos esforços repressivos representam um ato político e de legitimação suplementar. O judiciário não é neutro ou está acima dos conflitos da sociedade capitalista, “os juízes têm-se envolvido profundamente em tais conflitos e de todas as classes; é certamente a classe dominante aquela que tem menos a reclamar da natureza e da direção de tal envolvimento” (MILIBAND, 1972, p.178).

O quinto elemento do sistema estatal é formado por várias unidades do governo subcentral que corresponde a uma extensão do governo e de sua administração, que funcionam como canais de comunicação entre o centro e a periferia. O sexto e último elemento é formado pelas assembleias legislativas. Para o autor, todos os partidos políticos, governistas e oposição, possuem relações de conflito e de cooperação com o executivo. “É através do exercício constitucional dessa função cooperativa e crítica que as assembleias legislativas participam do exercício do poder estatal” (MILIBAND, 1972, p. 72).

As instituições que formam o sistema estatal são dirigidas por uma elite que exerce o poder estatal. O autor ressalta que o sistema estatal e sistema político não são sinônimos. O sistema político inclui instituições que afetam o sistema estatal, por exemplo: os partidos e os *grupos de pressão*. Outras instituições influenciam e fazem parte do poder político, tais como, as grandes corporações, as igrejas e os meios de comunicação em massa. Entretanto, para analisar o papel do Estado, a elite estatal que dirige o poder estatal deve ser compreendida de forma distinta (MILIBAND, 1972).

Isso é particularmente necessário ao analisar as relações entre Estado e a classe economicamente dominante. [...] Não será difícil descobrir que tal relação é realmente muito próxima e que os detentores do poder estatal são, por inúmeras e distintas razões, os agentes do poder econômico privado – e que aqueles que dirigem esse poder são também, por conseguinte, sem que com isso acentue indevidamente a significação das palavras, uma autêntica ‘classe dominante’. Mas é exatamente isso que tem de ser demonstrado (MILIBAND, 1972, p.73-74).

Miliband observa que os empresários e os administradores possuem um discurso de afastamento e até de repugnância em relação à política, entretanto, essa despolitização é uma estratégia para que fatos controvertidos sejam julgados de modo favorável aos negócios.

A noção de que os empresários não estão diretamente envolvidos no governo e na administração (e ainda nas assembleias legislativas) é obviamente falsa. Eles estão envolvidos e tanto mais diretamente à proporção que o Estado passa a ocupar-se mais com a vida econômica; sempre que o Estado ‘intervém’, verificar-se-á que os homens de negócios, em uma posição excepcionalmente forte se comparada com outros grupos econômicos, influenciam e até mesmo determinam a natureza daquela intervenção (MILIBAND, 1972, p. 78).

Miliband identifica que houve uma maior diluição social no sistema estatal, em especial no executivo político e nas assembleias parlamentares, cujos membros dependem direta ou indiretamente da eleição. Muitos membros da classe operária e classe média baixa ocuparam cargos políticos nos países capitalistas avançados. Porém, o autor ressalta que as pessoas de classes subordinadas que ocuparam posições políticas elevadas representaram uma minoria diante da maioria das classes média e alta, pois, o sistema estatal e a elite estatal,

[...] em termos de origem social, educação e situação de classe, os homens que equipararam *todos* os postos de comando dentro do sistema estatal provêm, em grande medida e muitos casos em sua maioria esmagadora, do mundo de negócios e da propriedade, ou das classes médias profissionais. [...] Numa época em que se fala tanto em democracia, igualdade, mobilidade social, ausência de classes, e assim por diante, continua a ser um fato básico da vida dos países capitalistas avançados o de que a imensa maioria de homens e mulheres daqueles países tem sido governada, representada, administrada, julgada e comandada na guerra por pessoas oriundas de outras classes econômicas e socialmente superiores e relativamente distantes (MILIBAND, 1972, p.87).

Esta diluição social para Miliband resultou em um processo de aburguesamento das pessoas recrutadas nas classes subalternas, o que não democratizou ou modificou o caráter de classe do serviço estatal, mas fortaleceu a falsa ideia de que nas sociedades capitalistas há oportunidades para todos independente de sua origem social. Ao analisar o objetivo e o papel dos governos, Miliband compreende que apesar da diversidade política, social, cultural e religiosa existentes nos países capitalistas avançados, os políticos possuem uma crença básica em comum: *na validade e virtudes do sistema capitalista*. O que resulta em diferentes governos e diferentes modos de dirigir o mesmo sistema econômico e social (MILIBAND, 1972).

O sistema capitalista requer o comprometimento entre os políticos e o empresariado, em que o desenvolvimento do empresariado é visto como o desenvolvimento da própria nação. Os políticos, por sua vez, se colocam numa posição de não pertencimento a nenhuma classe social, estando eles e o Estado acima dos conflitos da sociedade civil. Este comprometimento do governo com a empresa capitalista limita a sua liberdade de ação,

mesmo assim, eles acabam tendo que intervir para reparar ainda que pouco, as desigualdades entre o capital e o trabalho. Para o autor, apesar dos problemas e perigo da burocracia, “[...] a intervenção ‘burocrática’ tem sido frequentemente um meio de aliviar os males produzidos pelo poder econômico privado irrestrito” (MILIBAND, 1972, p.99).

Miliband exemplifica esse comprometimento entre o Estado e o empresariado nos regimes fascista e nazista. O fascismo apesar da retórica antiburguesa acabou por defender a propriedade como poder absoluto. Assim, como no nazismo houve um grande investimento na empresa privada. De acordo com o autor, muitos empresários financiaram e apoiaram estes regimes e pagaram um preço político por isto. O Estado continuou sendo administrado pelas elites tradicionais e empresariais que obtiveram muitas vantagens. Antes e depois destes regimes, as classes que ocupavam a ponta mais alta da pirâmide econômica e social permaneceram no mesmo lugar (MILIBAND, 1972).

Para compreender o papel do Estado e a sua relação com a sociedade é preciso estudar o papel desempenhado pelos servidores do Estado e o processo de decisão governamental na configuração do poder político. Não existe neutralidade associada ao serviço público civil, pois, eles estão imersos nos assuntos políticos, não sendo isentos das inclinações ideológicas. Qualquer governo que objetiva realizar reformas, terá que enfrentar e negociar com os altos funcionários do Estado, os quais em sua maioria possuem uma posição conservadora justificada pelo seu pertencimento às elites econômicas e sociais (MILIBAND, 1972).

Todos os servidores do Estado desempenham um papel no processo de decisão governamental e na configuração do poder político. Miliband elabora uma análise sobre a competição definida por ele como imperfeita entre o capital e o trabalho sobre os governos. Ele critica a defesa da teoria pluralista democrática de que existe uma competição igualitária entre os interesses organizados nas sociedades capitalistas. O empresariado possui um poder econômico independente enquanto que o governo nos países capitalistas avançados é dependente deste empresariado. O que resulta em um poder de barganha muito significativo para o empresariado, que exerce pressão interna e externa sobre o sistema estatal, principalmente sobre o poder executivo. Desse modo, o empresariado possui maiores vantagens do que qualquer outro interesse na sociedade, o trabalho e outros grupos de pressão, os quais são vistos pela sociedade como reivindicações setoriais, enquanto que o empresariado é aceito como de interesse nacional. Miliband ressalta que isto não significa que o empresariado possui sempre êxito, e os trabalhadores nunca consigam êxito. Mas a probabilidade dos argumentos da classe empresarial serem aceitos é muito maior devido os

amplios recursos mobilizados e as influências estabelecidas com os servidores do sistema estatal, principalmente os órgãos governamentais e as agências reguladoras, além da opinião pública. O autor ressalta que as firmas maiores tratam diretamente com as autoridades competentes, ou seja, diretamente com o chefe do executivo, o presidente (MILIBAND, 1972).

Além de o empresariado ter maior vantagem competitiva nas decisões políticas, ele também acaba por definir os assuntos que devem ou não ser discutidos. As assembleias legislativas dos países capitalistas desempenham um papel subsidiário dentro do processo decisório, em que os governos buscam evitar uma pressão parlamentar efetiva. São instrumentos auxiliares do empresariado na obtenção de seus objetivos, seus interesses são defendidos pelas grandes bancadas parlamentares. Existe um predomínio dos partidos conservadores nas assembleias legislativas, os quais são constituídos de elementos das classes altas e médias. Quanto aos líderes e dirigentes sindicais social-democratas no parlamento, Miliband afirma que eles acabaram por ajudar a conter os interesses da classe trabalhadora em cooperação com os partidos conservadores através de posicionamentos políticos moderados (MILIBAND, 1972).

1.3.1 A Hegemonia e a Legitimação

Para Miliband, a dominação econômica e política do empresariado provêm de uma cultura que é predominante e que legitima esse poder. “As classes subordinadas dentro de tais regimes bem como as classes ‘intermediárias’ devem ser persuadidas a aceitar a ordem social existente e a restringir suas reivindicações e aspirações aos seus limites” (MILIBAND, 1972, p.218). Essa consideração remonta a análise de Gramsci (2000), como vimos anteriormente, de que a noção de consenso da maioria é construída pelas instituições e órgãos formadores de “opinião pública”.

Miliband traz o conceito de hegemonia, desenvolvido por Gramsci para tentar entender esse processo de legitimação da classe dominante na sociedade capitalista, que proporcionou por inúmeras vezes aos partidos anti-socialistas obterem apoio popular nas eleições. O autor entende que muitas mudanças ocorreram nas sociedades desde que Gramsci desenvolveu este conceito, porém, não houve uma ameaça política capaz de alterar a ordem social capitalista, o que torna este conceito relevante na compreensão da realidade social. Miliband entende que a hegemonia não se resume a algo que deriva da predominância econômica e social, mas resulta de um esforço permanente realizado por agências que buscam a construção de um consenso e

também em ações dos membros das classes dominantes com o objetivo de dissuadir as classes subalternas, desse modo, a hegemonia acontece tanto no mundo da macropolítica quanto da micropolítica (MILIBAND, 1972).

Para auxiliar na compreensão da hegemonia, Miliband traz outro conceito, a *socialização política*. Este conceito envolve as noções de processo e de atividade, que são fundamentais na interiorização e aprendizado de valores sociais que produzem consenso político e aceitação do capitalismo. Esse processo pode ser reconhecido como de doutrinação em massa, o qual ocorre em um contexto de disputa ideológica desigual típica da sociedade capitalista e de regimes democráticos. O autor ressalta o papel do Estado liberal e constitucional neste processo, como “um dos principais arquitetos do consenso conservador” (MILIBAND, 1972, p.224), cuja interferência perpassa pela vida econômica e pelo conflito ideológico.

Os partidos conservadores, a religião através da influência clerical e o nacionalismo são algumas agências propagadoras de uma ideologia e propaganda conservadora e de defesa do sistema capitalista que favoreceram o fortalecimento da autoridade do Estado. O nacionalismo se destacou como *uma força suprema e estabilizadora da sociedade* em defesa do capitalismo e contra os partidos de esquerda (MILIBAND, 1972).

Na exploração dos sentimentos nacionais, os partidos conservadores são poderosamente ajudados por inúmeras agências da sociedade civil, as quais estão, em maior ou menor grau, envolvidas na propagação de uma concepção ‘nacional’ e de um ‘interesse nacional’ definido em termos conservadores – a imprensa e outros meios de comunicação de massa, instituições educacionais, organizações juvenis, associações e ligas de ex-soldados, organizações especificamente nacionalistas, igrejas, empresariado, sua associação e os *lobbies* etc. O sentido conservador da propaganda, pelo qual são diferentemente responsáveis tais agências, não é certamente menos acentuado pelo fato de que muitas delas proclamam ser ‘apartidárias’ e ‘apolíticas’ (MILIBAND, 1972, p. 254-255).

Esta propagação da ideologia conservadora promove a difusão do *ethos* empresarial, em que a aquisição privada se constitui no caminho da busca da felicidade e do êxito.

Refiro-me ao esforço feito pelo empresariado no sentido de persuadir a sociedade não apenas a aceitar a política que ele defende, mas também o seu *ethos*, os valores e objetivos que são os seus próprios, o sistema econômico do qual constitui a parte central, ou ‘modo de vida’, que está no âmago de sua existência (MILIBAND, 1972, p.257-258).

A publicidade aparece como utilizada pelo empresariado num processo chamado de autopublicidade, que corresponde ao esforço empreendido na construção de uma imagem que seja favorável de si próprio e propicie a formação deste *ethos* empresarial. A imprensa, a rádio e a televisão, são os meios de comunicação de massas que são essenciais para a

legitimação da ordem social capitalista (MILIBAND, 1972). Assim como Gramsci (2001), Miliband considera que além dos meios de comunicação de massas, as escolas e as universidades também favorecem a legitimação desta ideologia conservadora. A educação para as crianças das classes subalternas possui uma função socializadora que resulta num *conformismo de classe*. Os valores ensinados são os valores das classes mais abastadas, que se refere a uma realidade bastante distinta das crianças operárias, mas que representa uma visão de mundo baseada na sociedade capitalista e na sua subordinação a este sistema. O discurso igualitário de *cidadania democrática* só passou a ser propagada nas escolas diante do esforço do movimento operário e na luta por direitos políticos e sociais. As universidades, por sua vez, estão comprometidas com o Estado e também com o mundo dos negócios. Esta influência está associada ao financiamento recebido por estas instituições, o que contribui para um posicionamento mais conservador, em defesa da liberdade e da democracia no contexto da ideologia da empresa capitalista. Apesar de muitos professores e estudantes universitários lutarem contra as injustiças sociais provenientes deste sistema, eles representam uma minoria. Segundo o autor, as escolas e as universidades em sua maioria, permanecem como agências de *socialização política* e de manutenção do *status quo* (MILIBAND, 1972).

A partir destas considerações sobre a legitimação da dominação capitalista através da conquista e manutenção da hegemonia cultural, Miliband explica que este processo tem como objetivo principal obscurecer e evitar a propagação da tomada de consciência das classes subalternas, cuja ação política fosse direcionada na superação do capitalismo e na defesa de outra ordem social, sem privilégios e sem poder desigual e com apropriação pública dos recursos da sociedade. Entretanto, essas agências de legitimação não podem obscurecer as desigualdades sociais existentes e que resultam dos limites estruturais que são intrínsecos ao sistema capitalista (MILIBAND, 1972).

Não podem obscurecer o fato de que, embora se trate de sociedades ricas, continuam a existir dentro delas vastas áreas de amarga pobreza; que as provisões coletivas que fazem para a saúde, o bem-estar, a educação, habitação, o meio social, não correspondem à necessidade; que o *ethos* igualitário que elas são impelidas a proclamar é desmentido pelos privilégios e as desigualdades que contém; que a estrutura de suas 'relações industriais' continua a ser a de dominação e sujeição e que o sistema político de que eles se vangloriam constitui uma versão corrupta e mutilada de uma ordem verdadeiramente democrática (MILIBAND, 1972, p.345-326, 3ºparágrafo).

Diante de pressões populares, o Estado utiliza-se das reformas que melhoraram as condições de vida dos trabalhadores aliadas à repressão, ao uso da coerção e poder policial, o que favorece a uma tênue transição entre a democracia burguesa e o autoritarismo

conservador. Neste contexto, as forças da esquerda se destacam por terem atuado como um tipo de *poder de contrabalanço* e de defesa das liberdades civis e políticas (MILIBAND, 1972). Contudo, o Estado, para Miliband, ao desempenhar o papel de defensor dos direitos e privilégios das classes dominantes, aceita a existência destas desigualdades e qualquer medida de reforma adotada se apresenta como superficial, pois está limitada a esta estrutura social e econômica. Existe nas sociedades capitalistas um poder econômico privado e altamente concentrado que determina as políticas e ações do Estado, que conseguinte gera uma desigualdade política. Embora a constituição dos países capitalistas avançados defenderem a igualdade política, o autor observa que é impossível a separação entre a vida econômica e a vida política, mesmo no auge do *Welfare State*, Miliband constata que o poder econômico é diretamente proporcional ao poder político (MILIBAND, 1972).

1.4 O Estado, o poder, as classes e a crise do capitalismo monopolista em Poulantzas

Assim como Miliband, Poulantzas analisou o conceito de Estado no período áureo do regime de bem-estar na Europa na década de 1960 e o início de sua crise na década de 70. Em sua obra, *O Estado, o Poder e o Socialismo* (1985), Nicos Poulantzas defende que a teoria do Estado capitalista para ter caráter científico, deve levar em consideração as suas condições históricas de constituição e reprodução, ou seja, explicar as transformações ocorridas no Estado, de acordo com as formas, os estágios e as fases do capitalismo (estágios concorrencial e imperialista/fase capitalista monopolista). “Uma teoria de Estado capitalista só pode ser elaborada ao se relacionar este Estado com a história das lutas políticas dentro do capitalismo” (POULANTZAS, 1985, p. 30).

Para o autor, as transformações que ocorrem ao longo da reprodução do capitalismo modificam a constituição e reprodução das classes sociais, das lutas políticas e da dominação política em diversas formações sociais. As relações de classe sempre aparecem neste processo, pois o Estado possui uma materialidade institucional que se refere ao seu caráter de classe. Além disso, o Estado não se restringe a um aparelho repressivo e ideológico.

[...] a relação das massas com o poder e o Estado, no que se chama especialmente de *consenso*, possui sempre um *substrato material*. Entre outros motivos, porque o Estado, trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas. Assim, o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas (POULANTZAS, 1985, p. 36).

Desse modo, o Estado para Poulantzas exerce papel decisivo nas relações de produção e de luta de classes, desde sua formação e sua reprodução. O autor ressalta a existência de relações de poder que ultrapassam o Estado, como por exemplo, na divisão do trabalho e na luta de classes. Em respostas às críticas feitas às concepções marxistas de poder de classe e o poder político, Poulantzas responde que,

[...] todo poder (e não somente um poder de classe) só existe materializado nos aparelhos (e não somente nos aparelhos). Esses aparelhos não são simples apêndices do poder, porém detêm um papel construtivo, pois o próprio Estado está presente organicamente na geração de poderes de classe. Entretanto, na relação poder/aparelhos, e mais particularmente luta de classes/aparelhos, é a luta (das classes) que detém o papel fundamental, luta cujo campo é o das relações de poder, de exploração econômica e de domínio/subordinação político-ideológica. As lutas sempre detêm primazia sobre os aparelhos-instituições, e constantemente os ultrapassam (POULANTZAS, 1985, p. 51).

O Estado, por sua vez, tem o papel de representar e organizar o interesse político da ou das classes dominantes no bloco do poder. Assim como vimos a utilização do conceito de Bloco Histórico em Gramsci, Poulantzas se apropria deste conceito e o redefine como o bloco no poder, que é

[...] composto de várias frações de classe burguesas (pois a burguesia é dividida em frações de classe), do qual participam em certas circunstâncias as classes dominantes provenientes de outros modos de produção, presentes na formação social capitalista: caso clássico, ainda hoje em dia, nos países dominados e dependentes, dos grandes proprietários de terra. Organização, na perspectiva do Estado, da unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes, o que se faz sob a hegemonia e direção, nesse bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônica (POULANTZAS, 1985, p.145).

O conceito de bloco no poder resulta no entendimento do Estado capitalista como uma unidade política das classes dominantes. Existe uma relativa autonomia deste Estado proveniente de sua materialidade.

O Estado pode preencher essa função de organização e unificação da burguesia e do bloco no poder, na medida em que detém uma *autonomia relativa* em relação a tal ou qual fração e componente desse bloco, em relação a tais ou quais interesses particulares. Autonomia relativa do Estado capitalista: remete à materialidade desse Estado em sua separação relativa das relações de produção, e à especificidade das classes e da luta de classes sob o capitalismo que essa separação implica (POULANTZAS, 1985, p.146).

Desse modo, o Estado é definido por Poulantzas

[...] como uma relação, mais exatamente uma condensação material (o Estado-aparelho) de uma relação de forças entre as classes e frações de classe tal como se exprimem, sempre de modo específico (separação relativa do Estado e da economia dando lugar às instituições próprias do Estado capitalista) no próprio seio do Estado (POULANTZAS, 1977, p. 22).

Aqui Poulantzas ressalta a importância da definição do Estado como uma relação resultante das contradições de classes que existem em seu interior. Esta definição resolve o que ele chama de um *pseudo dilema* da análise contemporânea do Estado, o Estado entendido como coisa-instrumento ou o Estado como sujeito. Ele critica tanto a visão instrumentalista, quanto a visão institucionalista e funcionalista do Estado.

O Estado como coisa: a velha concepção instrumentalista do Estado, utensílio passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única fração, caso em que não se reconhece nenhuma autonomia ao Estado. **O Estado como Sujeito:** a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é relacionada a sua vontade própria como instância racionalizante da sociedade civil (POULANTZAS, 1977, p. 22, grifos nossos).

Poulantzas analisa que a concepção do Estado como Sujeito que aparece em Hegel e é retomada na análise de Weber, e pela corrente *institucionalista-funcionalista*, é dominante na sociologia política burguesa. Essa definição de Estado considera que ele possui poder e racionalidade, a qual se exemplifica na burocracia e nas elites políticas. Entretanto, Poulantzas analisa que essa definição acaba por atribuir às instituições-aparelhos do Estado um poder próprio, “quando na verdade o aparelho de Estado não possui poder, já que só pode entender por poder de Estado o poder de certas classes e frações, a cujos interesses corresponde o Estado” (POULANTZAS, 1977, p. 22).

1.4.1 A crise do Estado no capitalismo monopolista

Poulantzas em seu artigo, *As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise de Estado* (1977) tem como objetivo analisar as transformações e a crise do Estado no capitalismo monopolista no período vivenciado por ele. Este capital monopolista é definido pelo autor como “um processo contraditório e desigual de “fusão” entre diversas frações do capital” (POULANTZAS, 1977, p. 21).

A crise do capitalismo na década de 1970 nos países desenvolvidos gerou transformações no aparelho de Estado, além de uma série de outras crises, tais como, a econômica, a política e a ideológica. Estas crises são próprias da fase do capitalismo monopolista, que por sua vez, corresponde à fase do imperialismo. Poulantzas observa que os Estados nacionais não são vítimas deste imperialismo, mas pelo contrário, participam e colaboram no processo de internacionalização do capital, o qual acaba por gerar um desenvolvimento desigual nestes Estados, além destas diversas crises (POULANTZAS, 1977).

De acordo com o autor, ao que se refere à análise da crise econômica, é preciso estar atento a duas armadilhas comuns: *a concepção da economia e da sociologia burguesa da crise*; e *a concepção mecanicista, evolucionista e economicista da crise*. A crise econômica para Poulantzas resulta do próprio sistema capitalista e contribui para a sua manutenção e reprodução através de transformações próprias que se referem à determinada fase e estágio. Ela não representa a crise final do modo de produção capitalista, o autor ressalta que o fim do capitalismo será resultado da luta de classes e não de uma crise econômica (POULANTZAS, 1977).

Do mesmo modo, Poulantzas afirma que as crises do Estado se apresentam como um elemento constitutivo do capitalismo, cujas particularidades afetam as relações de classe e os aparelhos de Estado. Existem relações que podem ser estabelecidas entre a crise econômica e a crise política no Estado capitalista, há situações em que a crise econômica se traduz em crise política, se constitui uma crise estrutural ou uma crise de hegemonia como elaborado por Gramsci, e em outras situações não haverá uma correlação de imediato. “A crise política e a crise de Estado pode apresentar um atraso com relação à crise econômica. [...] pode do mesmo modo, preceder uma crise econômica, articulando-se a ela” (POULANTZAS, 1977, p. 11).

Existem algumas particularidades da crise política, a qual não se reduz à crise de Estado. Ela envolve as mediações que ocorrem dentro das relações de força e contradições entre as classes e o bloco no poder. Além da crise econômica, política e de Estado, existe também a crise ideológica, que constitui um elemento fundamental para a crise política. O autor retoma Gramsci para analisar que a ideologia dominante está encarnada no Estado e na sociedade civil, *nas práticas materiais, nos hábitos, nos costumes, nos modos de vida de uma formação social* (POULANTZAS, 1977). Esta crise ideológica, de acordo com o autor, se torna uma crise de legitimação, uma crise política-ideológica.

A crise política se articula notadamente a uma crise da ideologia dominante, tal como ela se materializa não apenas nos aparelhos ideológicos (Igreja, meios de informação de massa, aparelho cultural, aparelho escolar etc.), mas igualmente no aparelho de intervenção econômica do Estado e nos seus aparelhos por excelência repressivos (exército, polícia, justiça etc) (POULANTZAS, 1977, p.14).

Segundo Poulantzas, as contradições de classe geram duas crises, a econômica e a político-ideológica, as quais refletem na crise do Estado. Para entender a dinâmica da relação destas crises, o autor retoma a sua definição de Estado capitalista, que representa “[...] o interesse político a longo prazo do conjunto da burguesia (o capitalismo coletivo em ideia) sob a hegemonia de uma de suas frações, atualmente o capital monopolista” (POULANTZAS, 1977, p. 21).

Existe também uma crise do pessoal do Estado, que se refere à crise das instituições e aparelhos estatais e resulta da crise política. Ela se apresenta de diversas formas.

a) Como crise institucional do Estado, quer dizer precisamente como reorganização do conjunto dos aparelhos de Estado; b) Como acentuação, com traços próprios, da luta e das contradições de classe tal como elas se exprimem, de modo específico, no seio do pessoal de Estado; c) Como ascensão das reivindicações e das lutas próprias ao pessoal do Estado (POULANTZAS, 1977, p.29).

Há uma crise ideológica que permeia esta crise política do pessoal do Estado e resulta em uma “[...] ruptura dos laços entre o bloco no poder e seus intelectuais orgânicos” (POULANTZAS, 1977, p. 31). Esta crise política gerada pelas divisões e contradições no bloco no poder se expressa em reivindicações e lutas corporativistas.

Desse modo, a crise do Estado apresenta alguns aspectos que a diferenciam das demais crises cíclicas do capitalismo, tais como: (1) a acentuação das contradições internas no bloco no poder; (2) a intervenção do Estado nos domínios sociais, de modo a aumentar reprodução e a acumulação do capital; (3) o papel do Estado em defesa do capital estrangeiro, o que aumenta as desigualdades dentro do próprio sistema; (4) a crise de hegemonia do bloco do poder como resultado da politização das massas populares contra a política do Estado (POULANTZAS, 1977). Para complementar a análise da crise do Estado apresentado por Poulantzas, se faz necessário trazeremos a contribuição do geógrafo britânico marxista David Harvey, o qual analisou o processo de neoliberalização do Estado e suas implicações a partir desta crise da década de 1970.

1.5 O Estado neoliberal em David Harvey

Para David Harvey (2011, p. 18), as crises financeiras contribuem para *racionalizar as irracionalidades do capitalismo*. Estas crises propiciam reconfigurações, surgindo assim, segundo o autor, *novos modelos de desenvolvimento, novos campos de investimentos e novas formas de poder de classe*.

[...] as crises são, de fato, não apenas inevitáveis, mas também necessárias, pois são a única maneira em que o equilíbrio pode ser restaurado e as contradições internas da acumulação do capital, pelo menos temporariamente, podem ser resolvidas. As crises são, por assim dizer, os racionalizadores irracionais de um capitalismo sempre instável (HARVEY, 2011, p. 65, 1º par.).

A recessão econômica, a desaceleração do crescimento e a crise fiscal, combinadas com o desemprego em ascensão e a inflação acelerada, caracterizaram o cenário da crise da acumulação do capital vivenciada na década de 1970. Momento em que houve uma disputa

polarizada entre os defensores do Estado intervencionista/regulador e os defensores do Estado neoliberal. A insatisfação estava generalizada nas sociedades, as forças populares estavam organizadas e reivindicavam reformas amplas e uma série de intervenções do Estado, os partidos comunistas e socialistas ganhavam um espaço cada vez maior, havia a emergência de uma alternativa socialista. Entretanto, as elites econômicas e classes dirigentes reagiram a essa ameaça política rapidamente e o neoliberalismo se apresentou como *potencial antídoto a essa ameaça e como solução as mazelas do capitalismo*. Nos países capitalistas avançados, o processo de neoliberalização ocorreu pela via democrática, já nos países em desenvolvimento, como o Chile, o México e a Argentina foram pela via do Estado de exceção (HARVEY, 2014).

Harvey (2014) identifica que *a esquerda não conseguiu ir muito além das soluções socialdemocratas e corporativistas tradicionais*. E foi derrotada pelos interesses daqueles que defendiam a liberação do poder corporativo e dos negócios, e o reestabelecimento do livre mercado. É importante destacar o consentimento de parte da sociedade civil com a política neoliberal baseada na defesa das liberdades individuais, da justiça social, dos direitos civis, direitos reprodutivos e questões de sexualidade oriundos do movimento de 1968.

Em maio de 1968, iniciou na França uma das maiores greves gerais da sua história, protestos estudantis em Paris desencadearam um amplo movimento de lutas e de contestações sociais que se espalharam pelo mundo. A classe trabalhadora se uniu aos estudantes e as greves gerais tomaram grandes proporções em diversos países. O descontentamento dos estudantes e operários com o conservadorismo, com as lideranças sindicais subordinadas ao Estado burguês, o fordismo, as guerras, o capitalismo e suas mazelas sociais, levantaram as massas populares para o enfrentamento destas questões. Na análise de Braga e Álvaro Bianchi,

[...] a onda de revoltas estudantis e operárias de 1968 deve ser compreendida à luz da universalização e esgotamento do compromisso fordista – e seu corolário político: o reformismo – que sustentou o modelo e desenvolvimento capitalista nas décadas de 1950 e 1960, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa ocidental (BRAGA & BIANCHI, 2008, p.39).

Harvey observa que para os manifestantes de 1968, o Estado era tido como intrusivo e inimigo e que deveria ser reformado urgentemente.

Considerava-se que poderosas corporações aliadas a um Estado intervencionista dirigiam o mundo de maneiras individualmente opressivas e socialmente injustas. A Guerra do Vietnã foi o mais óbvio catalisador do descontentamento, mas também havia um amplo ressentimento com respeito às destrutivas atividades das corporações e do Estado diante do ambiente. o impulso para o consumismo inconsciente, a incapacidade de resolver os problemas sociais e de responder

adequadamente à diversidade, ao lado de intensas restrições a possibilidades individuais e comportamentos pessoais vindos tanto de controles "tradicionais" como dos implantados pelo Estado (HARVEY, 2014, p.51, 2ºpar.).

Os manifestantes de 1968 também criticavam as corporações capitalistas, os negócios e o sistema de mercado e os viam como inimigos, o que, segundo o autor, representava um perigo ao poder da classe capitalista. Essa conjuntura de crise oportunizou aos neoliberais uma tarefa ideológica em que eles obtiveram muito sucesso ao desenvolverem uma *cultura populista neoliberal fundada no mercado* e contrária ao Estado intervencionista e regulador. Para solucionar a crise de hegemonia referente à direção política-moral-intelectual, como vimos em Gramsci (2000; 2001), ou crise político-ideológica como vimos em Poulantzas (1977), a estratégia dos neoliberais foi associar a liberdade de escolha do consumidor com os estilos de vida e suas práticas culturais, buscando atender aos anseios pelas liberdades individuais que estavam sendo requisitados nas ruas. Para o autor, nesse período, “*os movimentos de esquerda não conseguiram entender ou confrontar, e menos ainda transcender, a tensão inerente entre buscar liberdades individuais e lutar pela justiça social (HARVEY, 2014, p.52, 1ºpar.)*”.

Harvey (2014) ressalta que o “pós-modernismo” foi fundamental para impulsionar essa cultura neoliberal, a qual foi aprimorada no decorrer dos anos de 1980 até os dias atuais.

A tendência pós-moderna para a formação de nichos de mercado – nas escolhas de estilo de vida urbana, hábitos de consumo e normas culturais – permeia a experiência urbana contemporânea, com uma aura de liberdade de escolha, desde que se tenha o dinheiro. [...] Os impactos sobre a subjetividade política têm sido enormes. Trata-se de um mundo em que a ética neoliberal do individualismo possessivo intenso e do oportunismo financeiro se tornou o modelo para a socialização da personalidade humana. É um mundo que se tornou cada vez mais caracterizado por uma cultura hedonista do excesso consumista. Destruiu o mito (embora não a ideologia) de que a família nuclear é a base sociológica sólida para o capitalismo e abraçou, mesmo que tardiamente e de forma incompleta, os direitos do multiculturalismo, da mulher e da igualdade da preferência sexual. O impacto é maior isolamento individualista, ansiedade, visão de curto prazo e neurose no meio de uma das maiores realizações materiais urbanas já construídas na história humana (HARVEY, 2011, p.144, 1ºpar.).

O neoliberalismo, na opinião de Harvey (2011), é, portanto, um projeto de classe que foi impulsionado em resposta à grande crise do desenvolvimento capitalista dos anos de 1970 nos países desenvolvidos, como vimos anteriormente em Poulantzas (1977).

Mascarada por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista. Esse projeto tem sido bem-sucedido, a julgar pela incrível centralização da riqueza e do poder observável em todos os países que tomaram o caminho neoliberal. E não há nenhuma evidência de que ele está morto (HARVEY, 2011, p. 16, 1º par.).

No decorrer da década de 1980, o poder do Estado assumiu a responsabilidade de proteger as instituições financeiras a todo custo, numa política resumida em *privatizar os lucros e socializar os prejuízos; salvar os bancos e colocar os sacrifícios nas pessoas* (HARVEY, 2011, p.16). Em contraponto com o anterior Estado de bem-estar social, o Estado neoliberal se apresentou hostil às formas de solidariedade social, o que resultou na defesa de formas flexíveis de acumulação, desregulação, privatização, e, conseqüentemente, na perda de direitos trabalhistas e sociais em diversos países. Caracterizado por uma forma política instável e contraditória, o Estado neoliberal se tornou hegemônico como modo de discurso, tendo produzido modos de pensar que foram incorporados pelas pessoas em suas práticas cotidianas.

É importante ressaltar, que o Estado e suas instituições não se tornaram irrelevantes no neoliberalismo, mas foram reconfiguradas para atender aos interesses de uma determinada classe social, *dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro*, como vimos em Miliband. A neoliberalização não atingiu o objetivo de revitalizar a acumulação do capital global, mas teve êxito na restauração do poder de uma elite econômica ou em casos de alguns países como a Rússia e a China, na criação desta elite. Além disso, o Estado e suas instituições assumiram um papel estratégico ao criar e manter todas as condições necessárias para o funcionamento do livre mercado, através das liberações de restrições e de barreiras regulatórias que favoreceram o desenvolvimento da atividade financeira em todos os espaços (HARVEY, 2014).

O mercado financeiro passou a ser o protagonista no desenvolvimento da sociedade capitalista dentro do processo de *financiarização* do capital.

Na medida em que julga a troca de mercado "uma ética em si capaz de servir de guia a toda ação humana, e que substitui todas as crenças éticas antes sustentadas", o neoliberalismo enfatiza a significação das relações contratuais no mercado. Ele sustenta que o bem social é maximizado se se maximizam o alcance e a frequência das transações de mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado. Isso requer tecnologias de criação de informações e capacidades para acumular, armazenar, transferir, analisar e usar massivas bases de dados para orientar decisões no mercado global (HARVEY, 2014, p.13).

Esse processo de neoliberalização significou *a financiarização de tudo*, o domínio das finanças abrangeu a Economia, o aparato do Estado e a própria vida cotidiana. O próprio discurso do bem-estar social nesse novo desenho está subordinado ao crescimento econômico que resulta do bom ou ótimo funcionamento do mercado, em que há a mínima intervenção do Estado. O indivíduo passa a ser responsabilizado por suas ações e por seu bem-estar, isto

resulta em políticas sociais (educação, saúde, previdência social) baseadas neste princípio. Esta responsabilização do indivíduo pelo seu bem-estar tem efeitos duplamente deletérios:

À medida que reduz os recursos dedicados ao bem-estar social e reduz o seu papel em áreas como a assistência social, que um dia foram tão fundamentais para o liberalismo embutido, o Estado vai deixando segmentos sempre crescente da população expostos ao empobrecimento. A rede de seguridade social é reduzida ao mínimo indispensável em favor de um sistema que acentua a responsabilidade individual. Em geral se atribuem os fracassos pessoais a falhas individuais, e com demasiada frequência a vítima é quem leva a culpa! (HARVEY, 2014, p. 86).

Em sua análise sobre o neoliberalismo ao decorrer dos anos, Harvey identifica que as contradições desta política estão cada vez mais visíveis:

O crescente hiato entre a retórica (em benefício de todos) e a concretização (em benefício de uma diminuta classe dirigente) é agora demasiado visível. A ideia de que o mercado é lugar de competição e de jogo limpo é negada cada vez mais pelo fato concreto de uma monopolização, uma centralização e uma internacionalização extraordinárias do poder corporativo e financeiro. O espantoso aumento das desigualdades de classe e regionais, tanto no interior de Estados (como China, Rússia, Índia e sul da África) como internacionalmente, entre Estados, traz um grave problema político que já não podemos jogar para debaixo do tapete como algo "transitório" na jornada para um mundo neoliberal aperfeiçoado. Quanto mais se reconhece o neoliberalismo como uma retórica utópica fracassada que mascara um projeto bem-sucedido de restauração do poder da classe dominante, tanto mais se assentam as bases para a recuperação de movimentos de massa que defendam demandas políticas igualitárias e lutem pela justiça econômica, pelo justo comércio e por maior segurança econômica (HARVEY, 2014, p.217, 1º par.).

Essas contradições, na análise do autor, podem contribuir para a construção de alternativas através do fortalecimento dos movimentos populares em todo o mundo, que por ora estão segregados, mas que ao compreenderem que a dinâmica do processo de acumulação do capital envolve a todos os movimentos de forma orgânica, o qual está marcado por desenvolvimentos geográficos desiguais, estes poderão se unirem estrategicamente para enfrentarem a classe dirigente com uma *política de alianças da esquerda favorável à recuperação dos poderes locais de autodeterminação* (HARVEY 2014, p.217).

A partir desta conceituação do Estado contemporâneo em Gramsci, Miliband, Poulantzas e Harvey, no próximo capítulo apresentaremos a trajetória histórica da Assistência Social no Estado brasileiro. A análise desta trajetória oferecerá subsídios importantes para a compreensão do contexto sócio histórico em que os conselhos gestores se desenvolveram em nossa sociedade. Além de podermos identificar a dinâmica das relações que foram estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil ao longo do tempo no decorrer da nossa legislação social.

2. A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO BRASILEIRO

A Política de Assistência Social no Brasil foi configurada como política social integrante da seguridade social não contributiva na Constituição Federal de 1988, durante o processo de democratização¹ do país após longos anos de ditadura militar. Esse reconhecimento da assistência como política pública e parte da seguridade social fez do ano de 1988 um marco histórico em que a assistência social entrou na agenda decisória governamental (SÁTYRO & CUNHA, 2011). Historicamente, a política de assistência social brasileira se desenvolveu de forma marginal aos direitos sociais, associada ao voluntariado, com forte teor moralista do patrimonialismo, clientelismo e das diversas expressões da cultura do favor (ANDRADE & ZIMMERMAN, 2011).

No capítulo anterior, analisamos o conceito de Estado moderno e suas características no contexto da crise estrutural do capitalismo na década de 1970 e o avanço do neoliberalismo nos países ricos. Neste capítulo, trataremos da trajetória histórica da Assistência Social na realidade do Estado brasileiro destacando as particularidades da nossa formação sócio histórica, desde o Brasil Colônia até os dias atuais. O objetivo deste capítulo é identificarmos a dinâmica das relações que foram estabelecidas entre o Estado e a Sociedade Civil ao longo do tempo no decorrer da nossa legislação social. Entendemos que esta contextualização se faz fundamental para a compreensão dos interesses mediados no espaço dos conselhos gestores de assistência social.

2.1 A assistência social do Brasil Colônia ao Brasil da República Velha

Até o século XIX, a assistência social era reduzida a um conjunto de ajudas sociais de cunho religioso e que não se compreendia como direito social do indivíduo, mas estava associada à prática de caridade pelas instituições religiosas, principalmente, pela Igreja Católica, que ofereciam abrigos, roupas e alimentos, em especial às crianças abandonadas, aos velhos e aos doentes, desde o século XVII. Neste período a pobreza era concebida como algo

¹ Para Raichelis (2015, p. 53), democratização se refere “à ampliação dos fóruns de decisão política que, extrapolando os condutos tradicionais de representação, permite incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para consolidar e criar novos direitos. Implica a dialética entre o conflito e o consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientam decisões coletivas”.

natural e não como resultado das desigualdades sociais. Estava relacionada à ideia de disfunção pessoal dos indivíduos, sendo tratada como “vadiagem” ou doença, tal concepção resultava em um modelo de atendimento assistencial de asilamento ou internação desses indivíduos. Os hospitais das Santas Casas de Misericórdia se tornaram referência nesse tipo de acolhimento dos pobres e miseráveis (DAMASIO, 2009).

Essa concepção naturalizada da pobreza não se modificou com a chegada da família real em 1808, apesar de em 1815, o Brasil ter sido promovido de colônia à reino de Portugal. A construção do Estado brasileiro desde esse momento, passando pela sua Independência em 1822, se desenvolveu de acordo com os arranjos sociais e políticos existentes, atendendo aos interesses de uma elite latifundiária, escravocrata e patriarcal, de forma a manter quase que intactas as suas raízes coloniais e excluindo completamente a participação popular.

O que prevaleceu foi o passado, a continuidade colonial, o escravismo, o absolutismo. O modo pelo qual organizou-se o estado nacional garantiu a continuidade, o conservantismo, as estruturas sociais herdadas do colonialismo, o lusitanismo. Ao longo do século XIX, durante o Império, o Brasil permaneceu mais ou menos lusitano (IANNI, 1990, p.20).

Na primeira Constituição Federal do Brasil em 1824, Carlos Simões (2013) identifica

que ao povo restava pouca influência política. A população escrava e os pobres livres estavam excluídos, sem direitos civis, muito menos políticos. A concepção da função social do Estado, como fonte primária dos direitos sociais, estava longe de reconhecê-la, expressando-se apenas de forma rudimentar e meramente caritativa, no título dos “socorros públicos” (art.179, XXXI), tal como a Constituição Francesa de 1791, nesse ponto. Institui a educação primária gratuita (art.179, XXXII), embora sem eficácia social (SIMÕES, 2013, p. 74, 1ºpar.).

Esta falta de interesse do Estado Imperial na promoção dos direitos sociais da população está em consonância com os seus objetivos de conciliar os interesses dos grandes latifundiários com a burguesia comercial emergente e delimitar a soberania da nação de forma a manter a integração territorial (SIMÕES, 2013).

Sérgio Buarque de Holanda (1995), em sua obra *Raízes do Brasil*, ao refletir sobre a realidade social brasileira buscando compreender o Brasil e os brasileiros, observa que os portugueses instauraram no país uma civilização de raízes rurais. “Uma herança rural e colonial cuja riqueza se funda no emprego do braço escravo e na exploração extensiva e perdulária das terras de lavoura (1995, p.74)”. Essa herança, para o autor, caracterizou as transformações que ocorreram neste período como superficiais e artificiosas, o que refletiu na primeira crise econômica no Brasil Imperial em 1864, devido à combinação de *uma economia escravocrata com os trajes modernos de uma grande democracia burguesa*.

Com a Abolição da escravidão em 1888 e a Proclamação da República em 1889, as lavouras entraram em declínio e as cidades começaram a se expandir. A Constituição republicana de 1891 caracteriza um Estado liberal com ampliações das liberdades individuais, entretanto, Holanda (1995) identifica que a aristocracia rural ainda permaneceu com forte influência na vida social brasileira.

A democracia no Brasil sempre foi um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde for possível, aos seus direitos e privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos (HOLANDA, 1995, p.160).

Esta análise de Holanda aponta para a forma que a elite brasileira conduziu o desenvolvimento do Estado brasileiro e do processo democrático até a década de 1930, considerando que a obra do autor foi publicada em 1936, um ano antes do início da ditadura de Getúlio Vargas.

Numa perspectiva teórica e metodológica bastante distinta de Holanda, o marxista Caio Prado Jr., com sua obra *Formação do Brasil Contemporâneo*, publicado em 1942, teve como principal preocupação entender a formação da sociedade brasileira a partir dos seus condicionantes do processo de transição entre o Brasil colônia e o Brasil nação, explicitando o caráter de classe do Estado. Através do materialismo histórico, Prado Jr. empreende uma nova interpretação do Brasil em busca da real identidade do país, com o intuito de entender o sentido da colonização brasileira e a sua relação com o resto do mundo (LIMA, 2008).

No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no econômico como no social, da formação e evolução históricas dos trópicos americanos (PRADO, 1994, p.31).

Dessa maneira, Caio Prado Jr. identifica que a colonização foi parte integrante de um projeto internacional de expansão do capitalismo mercantil. As colônias da América Latina se destinavam ao abastecimento das necessidades metropolitanas, como mercados exportadores de matérias-primas.

Caio Prado compara a nossa colonização com a das outras colônias americanas e deixa claro que a nossa procurou obter os produtos tropicais inexistentes na Europa, o que determinou a escolha apenas de certos produtos agrícolas aqui conseguidos, construindo fases de desenvolvimento e decadência dos mesmos, inclusive das diferentes regiões brasileiras. Ou seja, é consistente em afirmar que a nossa economia não estava dirigida para as necessidades do mercado interno, mas para as exigências do mercado europeu. Tal aspecto determinou o tipo de exploração do

solo e de organização da produção que foi a grande propriedade monocultura e escravocrata, assim como as pequenas proporções da economia de subsistência que se destinavam ao consumo dos colonos (SÁ, 1998, p.26).

Para Caio Prado Jr. entender o passado colonial significa identificar a subordinação e dependência do Brasil ao mercado mundial, e isto é fundamental para compreender o processo histórico posterior e resultante dele. Behring & Boschetti (2011) ao analisarem a obra de Prado Jr., ressaltam que apesar das mudanças que ocorreram nos períodos imperial e da república, não houve alteração dessa tendência de subordinação e dependência ao mercado mundial. As autoras ressaltam que Prado Jr. analisou a implementação do trabalho livre no setor agrário, numa complexa articulação entre o *progresso* e a *conservação*, que de acordo com Coutinho (1989, apud BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p.72), significa a articulação entre a adaptação ao capitalismo e a permanência de elementos da antiga ordem.

O crescimento da população brasileira, sobretudo urbana, entre 1872 e 1920, foi vertiginoso. Germinavam-se, então, novas relações sociais de produção, próprias do capitalismo industrial, mas em um quadro econômico-político atrasado, em que as oligarquias eram ainda hegemônicas, tendo na Constituição de 1891, portanto um regime jurídico-político que se revelava ambíguo e inadequado (BRANDÃO, 1972 apud SIMÕES, 2013, p. 79)

Estas novas relações de produção originárias do desenvolvimento da industrialização no Brasil resultaram em mudanças nas relações sociais, com a formação da classe trabalhadora. As oligarquias rurais e da economia agro-exportadora que eram hegemônicas na República Velha, tentaram manter o regime constitucional da velha ordem, mas os conflitos sociais que emergiam das novas relações de trabalho, suscitavam a edição de uma legislação social. E o Congresso Nacional assumiu o papel de formular, aprovar e editar projetos de leis sociais ainda de forma bastante tímida e restritiva (SIMÕES, 2013).

Simões (2013) ressalta que embora a Constituição de 1891 se omitiu quanto aos direitos sociais, foi sob sua vigência que as leis ordinárias e decretos começaram a ser implementados, ainda na República Velha, antes da Constituição de 1934 do governo Vargas. Dentre os avanços desse período, o autor destaca a descriminalização da greve, as leis sobre a jornada de trabalho, férias e acidentes de trabalho. De acordo com os estudos de Behring & Boschetti (2011),

até 1887, dois anos antes da Proclamação da República no Brasil (1889), não se registra nenhuma legislação social. No ano de 1888, há a criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública, inaugurando uma dinâmica categorial de instituição de direitos que será a tônica da proteção social brasileira até os anos 60. Em 1889, os funcionários da Imprensa Nacional e os ferroviários conquistam o direito à pensão e quinze dias de férias, o que irá se estender aos funcionários do Ministério da Fazenda no ano seguinte. Em 1891, tem-se a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, regulamentando o trabalho infantil, mas que jamais foi cumprida, confirmando a tendência anteriormente sinalizada da distância

entre intenção e gesto no que se refere à legislação social brasileira. Em 1892 os funcionários da Marinha adquirem o direito à pensão (BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p.79-80, 2ºpar.).

Estes pequenos avanços na legislação social em conjunto com o desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil marcou o início do século XX, pela formação dos primeiros sindicatos. A Constituição de 1891, em seu artigo 72, §8º, já tinha garantido a liberdade de associação:

Art 72º - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 8º - A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública (CF, 1891).

Mas a partir do Decreto nº 979 de 06 de janeiro de 1903, temos a regulação da sindicalização rural e com o Decreto nº 1637, de 05 de janeiro de 1907, temos a organização dos trabalhadores urbanos:

Art. 1º - É facultou aos integrantes de profissões similares ou conexas, inclusive profissões liberais, organizar sindicatos para o estudo, a defesa e o desenvolvimento dos interesses gerais da produção e dos interesses profissionais de seus membros (DECRETO nº1637, 05/01/1907).

Behring & Boschetti (2011), analisam que essas mudanças no cenário político e social promoveu alterações nas correlações de forças. Tais mudanças tiveram influência dos imigrantes europeus que traziam consigo o conhecimento dos movimentos anarquista e socialista. As autoras destacam que em 1911 se reduziu legalmente a jornada diária de trabalho para 12 horas, apesar disto a aplicação da lei não foi assegurada. Em 1919, os acidentes de trabalho foram regulamentados por via de inquérito policial, em que não se levava em consideração as condições coletivas de trabalho, mas tinha como foco na responsabilização individual do trabalhador.

As greves começaram a eclodir a partir de 1905 e em 1917 os movimentos sociais começaram a surgir em todo o país de forma intensa e atuante, com reivindicações, expulsão de lideranças estrangeiras, violência e diversas prisões.

Nesse período, esses conflitos emergiram principalmente a partir das greves de 1905, 1917 e 1919, entre outras, assim como o levante tenentista de 1922, por reformas, com reivindicações com base no Tratado de Versalhes, por meio do qual, os Estados ocidentais haviam se obrigado a instituir sistemas de proteção social (SIMÕES, 2013, p.81, 3ºpar.).

Diante desses conflitos gerados pela relação capital-trabalho, em 1918 foi instituída a Comissão de Legislação Social na Câmara, em que o deputado socialista católico Maurício de Lacerda apresentou o projeto de lei do Código de Trabalho. Nesse ano também foi criado o

Departamento Nacional do Trabalho. Em 1919 foi criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Brasil aderiu a essa organização. Em 1923 foi criada a Lei Eloy Chaves, que foram formas originárias da previdência social, em que se instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), apenas para algumas categorias de trabalhadores que estavam envolvidos na produção e circulação de mercadorias, tais como os ferroviários, portuários e marítimos. Também em 1923 foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, órgão consultivo e administrativo de matéria trabalhista e previdenciária que em 1946 se transformou no Tribunal Superior do Trabalho. O direito de férias foi adquirido em 1925 pela Lei 4.982. E temos em 1927, o Código de Menores que proibiu o trabalho para menores de 12 anos, e em alguns casos, de 18 anos. Este código teve forte teor punitivo da chamada delinquência juvenil que só foi modificada através do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 (BEHRING & BOSCHETTI, 2011; SIMÕES, 2013).

Todas essas mudanças na sociedade brasileira apontavam para a perda da hegemonia das oligarquias rurais na década de 1920 e para a necessidade de uma intervenção estatal através de uma legislação social para conciliar os interesses entre os trabalhadores e empregadores. Foi o desenvolvimento do capitalismo industrial com a formação de amplas massas de trabalhadores que fez emergir a questão social no Brasil.

O conceito de questão social foi identificado por Robert Castel (2010), no contexto do desenvolvimento capitalista na Europa, como resultado da tomada de consciência das condições de existências das populações em 1830. Para o autor, o pauperismo apresentou o divórcio entre a ordem jurídico-política fundada nos direitos dos cidadãos e a ordem econômica que produzia a miséria e a desmoralização de massa. Sendo a questão social:

[...] uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que, em termos políticos, se chama uma nação) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência (CASTEL, 2010, p.30).

Para a assistente social Marilda Iamamoto (2001),

A questão social diz respeito ao conjunto de expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos". É indissociável da emergência do "trabalhador livre", que depende da venda da sua força de trabalho com meio de satisfação de suas necessidades vitais. A questão social expressa, portanto, *disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais*, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal (IAMAMOTO, 2001, p.10-11, grifos da autora).

A questão social, portanto, resulta da relação capital-trabalho no modo de produção capitalista. Sendo que, “a gênese da “questão social” encontra-se no caráter coletivo da produção e da apropriação privada do trabalho, de seus frutos e das condições necessárias à sua realização” (IAMAMOTO, 2013). São expressões concretas das contradições e dos antagonismos existentes entre as classes sociais e entre estas e o Estado nas sociedades capitalistas contemporâneas. Alejandra Pastorini (2004, p.15) ressalta que a análise da questão social deve levar em consideração as particularidades históricas de cada formação econômica social em que ela está inserida, assim como *a conformação das classes sociais, o nível de socialização da política, características do Estado e das estratégias de organização do capital*.

Diante dessas explicações, a questão social no Brasil nas primeiras décadas de 1900 emerge no processo de alteração dos quadros da economia agrário-exportadora para a reordenação das relações do capitalismo industrial, o que resulta em graves conflitos sociais entre as classes devido as desigualdades existentes entre trabalhadores e empregadores. Iamamoto e Carvalho (2014) observam que entre os anos de 1917 à 1920, ocorre uma intensificação nas manifestações operárias de *um proletariado à beira do pauperismo*. Todavia, o “liberalismo excludente” do Estado e da elite republicana representada pelos setores burgueses da agro-exportação não se mobilizaram para melhorar as condições de vida do proletariado, mantiveram a legislação social restrita e com precária aplicação.

A precária aplicação dessa legislação se limitará, nos dois principais centros urbanos, a alguns setores, principalmente não industriais, como ferroviários, marítimos e portuários, de grande participação estatal. São também setores vitais à agro-exportação, o que torna aparente a diferenciação da ação integrativa a partir do Estado sob hegemonia dos setores voltados para aquelas atividades. No essencial, no entanto, **o Estado se negará a reconhecer a existência da “questão social”** (IAMAMOTO & CARVALHO, p. 141, 1ºpar., grifos nossos).

Diante deste posicionamento do Estado em não reconhecer a existência da questão social, que para o presidente Washington Luís, cujo mandato durou de 1926 à 1930, deveria ser tratado como caso de polícia (SIMÕES, 2013), ocorre um agravamento neste cenário diante da crise internacional do capitalismo em 1929, que ficou conhecida como a Grande Depressão. Esta crise no Brasil resultou em uma mudança na correlação de forças no interior das classes dominantes, devido a vulnerabilidade política e econômica em que ficaram as oligarquias cafeeiras. Como a economia brasileira estava voltada para a monocultura do café para exportação e isto representava 70% do PIB nacional, com a crise de 1929, os preços do café despencaram e com ele a economia brasileira e a sua elite. Essa conjuntura permitiu a entrada de outras oligarquias agrárias no poder, tais como, a do gado, a do açúcar, o que

diversificou a economia e alterou a correlação de forças dentro do *bloco no poder*, como vimos em Poulantzas no capítulo anterior.

2.2 A política social no Governo Vargas (1930-1945)

É neste cenário em que acabamos de elencar que ocorre a Revolução de 1930, em que Getúlio Vargas assumiu a liderança de uma ampla coalização de forças, em meio a uma crise de hegemonia, que segundo Iamamoto e Carvalho (2014) contribuiu para o estabelecimento de um “Estado de Compromisso”. Assim, o Estado tomou iniciativas para gerir a crise econômica e

[...] garantir a reprodução do capital e as taxas de acumulação das diversas frações burguesas, integrar os setores de classe média urbana, ampliando as bases de sua participação política e econômica, e estabelecer mecanismos de controle e desorganização do movimento popular em crescimento (IAMAMOTO & CARVALHO, 2014, p.160).

A política do governo Vargas foi direcionada para regulamentar as relações entre o capital e trabalho utilizando-se da legislação, de forma a solucionar as tensões sociais existentes. O primeiro ato do governo foi criar o Ministério do Trabalho em 1930, que tinha como função, segundo o ministro Lindolfo Collor, “harmonizar as relações entre os que dão e os que recebem trabalho, devendo na República Nova, se esforçarem todos para substituir o conceito de luta de classes pelo o de conciliação” (CARONE, 1991, p.25 apud COUTO, 2010, p.95). Essa conciliação das classes, entre as diferentes frações dominantes e as reivindicações dos setores populares, pela promoção da harmonia social foi buscada primeiramente através da legislação sindical e trabalhista dentro da perspectiva do pensamento liberal brasileiro, com o intuito de “repolitizar” e disciplinar a classe trabalhadora (IAMAMOTO & CARVALHO, 2014). Enquanto por um lado, os empregadores queriam controlar a classe operária, por outro lado, os trabalhadores queriam melhores condições de vida (CARONE, 1991 apud COUTO, 2010).

Para Behring & Boschetti (2011), as mudanças no governo Vargas seguiram a referência de cobertura de riscos sociais adotada nos países desenvolvidos, regulando assim, os acidentes de trabalho, as aposentadorias, as pensões, os auxílios doença, maternidade, família e seguro-desemprego.

A legislação trabalhista incidiu sobre a regulamentação do trabalho feminino e dos menores na indústria; a fixação da jornada de trabalho de oito horas para os comerciários e industriários; a alteração na forma de negociação salarial, com a instituição das convenções coletivas de trabalho, comissões mistas de conciliação e julgamento; a instituição de férias aos comerciários e operários industriais; o

estabelecimento de normas reguladoras da questão dos acidentes de trabalho (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983 apud COUTO, 2010, p.98).

Entretanto, o acesso a esses benefícios sociais estava restrito aos trabalhadores urbanos que possuíam a carteira de trabalho assinada, a qual foi criada em 1932.

De fato, o reconhecimento dos direitos sociais, instituídos por Getúlio Vargas, limitou-se aos trabalhadores sob vínculo empregatício. Redundou-se, assim, em manter à margem da institucionalidade do Estado Social as imensas parcelas da população que estavam excluídas do mercado de trabalho e que continuaram a se congestionar nas periferias urbanas e nos bairros pobres. Uma exclusão que permaneceu na ordem constitucional posterior a 1934 e somente superada na Constituição de 1988 (SIMÕES, 2013, p.78-79).

Essa condução da política social excluiu os demais trabalhadores e cidadãos que não tinham o registro em carteira e só restava a essa parcela da população a caridade ou filantropia dos empregadores rurais e de instituições religiosas. Em meio a essa realidade social, o governo de Vargas continuou a fazer alterações pontuais na legislação sindical e na previdenciária. Com o decreto nº19.770 de 19/03/1931, o funcionamento e as finanças das organizações sindicais foram submetidas à fiscalização do Estado. Quanto ao sistema previdenciário, houve uma forte atuação do governo Vargas que nos primeiros anos, promoveu a expansão das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), as quais asseguravam como benefícios aos empregados da empresa em que eram instituídas: o direito à aposentadoria na velhice ou invalidez; socorro médico para o empregado e familiares; pensão ou pecúlio aos familiares, e, a compra de medicamentos mais baratos, tudo mantido pela contribuição compulsória dos empregadores e empregados, sem a participação do Estado (COUTO, 2010).

A partir de 1933, há alteração nesta política previdenciária através da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) vinculados ao Ministério do Trabalho e aos sindicatos. O critério de filiação que antes na CAPs era por vínculo à empresa participante, se modifica e passa a ser um critério de categoria profissional, o que irá favorecer o corporativismo do Estado Vargas (SIMÕES, 2013). Essa mudança favoreceu a cooptação dos dirigentes sindicais que participavam da direção da IAPs, através de um sistema previdenciário estatal que contribuiu para “a consolidação dos laços que amarravam a um mesmo destino a oligarquia política que controlava as instituições do Ministério do Trabalho e a oligarquia sindical que controlava os organismos operários” (SANTOS, 1987, p.71). Dessa forma, os IAPs constituíram-se como espaços privilegiados para a manutenção do controle e da fragmentação da classe trabalhadora, pois os institutos organizados por categorias profissionais ofereciam benefícios diferenciados entre si, dificultando cada vez

mais a luta dos trabalhadores em prol de interesses comuns (COUTO, 2010; SIMÕES, 2013). Somente na década de 1960, que o sistema previdenciário se desvinculou do critério de categoria profissional, tendo uniformizado os benefícios e unificado os diversos IAPs no antigo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado pelo Decreto nº 72, de 21 de novembro de 1966.

Nesse contexto de mudanças, vale destacar que a Constituição de 1934 representou *o ápice da institucionalização da ordem jurídica do capitalismo industrial*. De forma inovadora, o Estado reconheceu a questão social e na CF de 1934 no seu Preâmbulo, assumiu o objetivo de instituir o bem-estar social e econômico. Os direitos sociais, que até então tinham sido omitidos nas constituições anteriores, apareceram em 1934, mas ainda numa perspectiva assistencialista (SIMÕES, 2013). Este “Estado de Compromisso” não se manteve por muito tempo diante das intensas disputas políticas e econômicas e da polarização ideológica entre os comunistas e integralistas no período de 1934 a 1937². Simões (2013, p.113) observa, que “Getúlio, apesar de ser anticomunista, não aderiu ao integralismo, tirando partido dos conflitos entre essas duas frentes”. A solução encontrada por Vargas nesse momento de crise de hegemonia, foi a instauração da ditadura do Estado Novo justificada pela pauta da agenda modernizadora do país. O exército fechou o Congresso Nacional, Vargas suspendeu a ordem constitucional e governou por meio de decretos-leis. Foi redigida por Francisco Campos, uma nova Constituição em 1937 que ficou conhecida como “polaca” devido à forte influência de caráter fascista da Constituição da Polônia de 1935.

Os direitos enunciados na Constituição de 1937 diferem basicamente dos da 1934 pela possibilidade de intervenção direta do Estado no exercício desses direitos, controlando-os a partir do projeto econômico e social do Estado Novo. Contraditoriamente, a Constituição manteve a maioria dos direitos enunciados em 1934, mas criou mecanismos para suspendê-los, ao serem considerados restritivos ao projeto do governo (COUTO, 2010, p.102).

A Constituição de 1937 manteve as características básicas quanto aos direitos sociais e às instituições sociais, tendo suas alterações incidido sobre as instituições políticas, de forma a restringir os direitos e garantias individuais e fortalecer o corporativismo. Os direitos civis e políticos se tornaram irrisórios diante da repressão e censura instalada e justificada pela defesa

² De acordo com Behring & Boschetti, “os primeiros setes anos foram marcados por uma forte disputa de hegemonia e da direção do processo de modernização. De certa forma, a Constituição de 1934 expressa as tendências e contratendências desse período. Mas a radicalização de segmentos do movimento tenentista, a chamada Intentona Comunista, em 1935, o crescimento do integralismo – o movimento fascista brasileiro – e sua influência nas hostes governistas alteraram a situação do pacto de compromisso inicial, e em 1937 instaura-se a ditadura do Estado Novo, com Vargas à frente” (2011, p.105, 1ºpar.).

do interesse público, em outras palavras, em defesa da manutenção da ditadura do Estado Novo (SIMÕES, 2013)

Couto (2010) ressalta que a ditadura de Vargas, a qual durou de 1937 a 1945, intensificou a sua atenção para o controle da classe trabalhadora através de uma legislação social de forte controle estatal. Além de aumentar o controle dos sindicatos, através da criação em 1939 de uma legislação de forte inspiração fascista baseada na *Carta del Lavoro* italiana, em que foi instituído o imposto sindical, o que afetou diretamente a viabilidade financeira dos sindicatos. A autora destaca, que neste período também foi regulamentado em 1940, o salário mínimo, o qual já constava nas constituições de 1934 e 1937. Entretanto, essa garantia do trabalhador tinha o seu valor reduzido ao custo de suas condições de sobrevivência, concebido de caráter individual, não levou em consideração o custo da manutenção de sua família.

É importante ressaltar, que dois anos antes, em 1938, através do Decreto-Lei nº 525, foi instituído o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) vinculado ao Ministério de Educação e Saúde com o objetivo de fixar as bases da organização de serviços sociais em todo o país, a partir da centralização das assistenciais públicas e privadas. Quatro anos depois, é criado em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) sob coordenação da primeira dama Darcy Vargas, associado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores como entidade civil de finalidades não econômicas, com o objetivo de atender às famílias dos soldados brasileiros enviados à 2ª Guerra Mundial.

Couto (2010) observa que a criação da LBA esteve associada a busca de legitimidade do governo Vargas junto à população pobre. Na análise de Sposati (2007), o CNSS não chegou a ser um organismo atuante por ter sido utilizado como mecanismo de clientelismo político e de manipulação de verbas e subvenções públicas. As suas funções passaram a serem exercidas na prática pela LBA, a qual, após terminada a guerra, se volta para a assistência à maternidade e à infância, com a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência. Durante os anos que se seguiram, essas relações resultaram em ações de assistência social exercida pelo Estado e pelas instituições filantrópicas e religiosas sob uma ótica assistencialista, dirigida aos mais pobres, contribuindo, desta maneira, para a permanência desses indivíduos em situações de miserabilidade sem condições reais de emancipação.

Em 1943 foi criada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) pelo decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio, a qual reuniu toda a legislação social produzida no governo Vargas desde 1930 com o intuito de organizar as relações entre capital e trabalho. Para Behring &

Boschetti (2011, p.108), a CLT “sela o modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil”.

Couto analisa que as políticas sociais do período ditatorial de Vargas refletiram traços de autoritarismo e de forte centralização técnico-burocrático. Além de traços paternalistas baseados numa legislação trabalhista que fomentava o corporativismo da classe trabalhadora. “Todo esse aparato estava voltado para o fornecimento das condições exigidas pelo desenvolvimento industrial, uma política que se desenvolveu com forte apelo junto à população empobrecida e às classes trabalhadoras” (COUTO, 2010, p.104).

Diante do exposto, identificamos que a política social no Brasil desenvolvida a partir de 1930 esteve associada ao reconhecimento da questão social pelo governo Vargas dentro de uma perspectiva corporativista do Estado, em que a cidadania do proletariado esteve condicionada ao forte controle estatal sobre o movimento operário através da legislação trabalhista e sindical (IAMAMOTO & CARVALHO, 2014). Além de ter sido uma política social seletiva, pois o acesso aos benefícios sociais estava restrito aos trabalhadores urbanos que possuíam a carteira de trabalho assinada, restando aos demais cidadãos o assistencialismo das instituições de caridade.

Após 15 anos no poder, com o final da 2ª Guerra Mundial, o pensamento liberal e democrático que vinha sendo veiculado pela elite brasileira ganhou mais forças. Vargas ainda tentou fazer a transição da ditadura para a democracia, tendo em 28 de fevereiro de 1945 convocado as eleições para governos estaduais e para o Congresso, para que fosse elaborado uma nova constituição para um segundo período presidencial no Estado Novo. Entretanto, no mesmo ano, em 29/10/1945, Vargas foi deposto por um golpe organizado por um movimento de generais que compunham o seu próprio Ministério. O presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares assumiu a presidência durante três meses até a eleição do General Eurico Gaspar Dutra, em 31/01/1946. Em seguida, foi instituída a Assembleia Constituinte e promulgada a nova Constituição em 18/09/1946, com o objetivo de organizar o regime democrático brasileiro (SIMÕES, 2013).

2.3 A política social de 1946 a março de 1964

A Constituição de 1946 é caracterizada por sua orientação liberal que teve sua importância na restituição da sociedade civil de seus direitos civis e políticos sem restrições, que segundo Couto (2010), garantiu no campo dos direitos sociais, a liberdade de associação

sindical e o direito de greve. A autora ressalta, que o direito de voto se manteve proibido para os analfabetos e aos que não sabiam se exprimir em língua nacional, permitida somente para os demais cidadãos maiores de 18 anos. Apesar da retirada dos mendigos da proibição do voto nesta constituição, a autora identificou que esta categoria já estava incluída na parcela dos analfabetos.

Simões (2013) observa que diante do contexto internacional do pós-guerra, com o desenvolvimento do ideário da social-democracia nos países europeus, de influência da teoria política econômica de John Keynes, a concepção corporativista do Estado já não era mais legitimada. O autor explica que a Constituição de 1946 refletiu um posicionamento contra o intervencionismo e autoritarismo do Estado Novo e retomou os princípios liberais da constituição republicana, tendo fortalecido as atribuições do Congresso Nacional. Os direitos civis e políticos e as conquistas sociais adquiridas no governo Vargas foram mantidas e ampliadas, na tentativa de cumprir as orientações internacionais de instituir um Estado Social no Brasil. Apesar da Constituição de 1946 expressar a concepção do liberalismo social, o poder de intervenção e regulamentação do Estado nas relações econômicas e do trabalho foram estrategicamente mantidas.

Destaca no governo Dutra, que durou de 1945 a 1950, o Plano Salte. Segundo Couto (2010), este foi o primeiro plano governamental instituído com a perspectiva de atender à questão social nas preocupações do governo. Esse plano tinha como foco de atuação as áreas de alimentação, transporte, energia e principalmente a saúde. Entretanto, com uma destinação escassa de recursos, o que foi proposital, o governo não conseguiu executar o Plano Salte, tendo obtido poucos avanços efetivos. A assistência à saúde da população ficou restrita aos trabalhadores de carteira assinada, como já acontecia no governo Vargas através da assistência médica previdenciária. Segundo Simões (2013), a Constituição de 1946 optou por silenciar e não instituir a assistência à saúde como política de Estado, relegando o seu funcionamento à provisoriedade das políticas governamentais.

No campo da educação ocorreram avanços condicionados ao atendimento dos interesses da indústria e do comércio pela mão de obra especializada. A educação foi declarada como direito universal e o ensino gratuito como obrigação estatal. Simões (2013) observa que as empresas com mais de cem empregados foram obrigadas a assegurar o ensino primário aos trabalhadores e seus filhos. Na mesma perspectiva do Estado Novo, quando pelo Decreto n. 4048/1942, transferiu para a sociedade civil a responsabilidade da educação profissional, representada pelo entidade de classe da Confederação Nacional da Indústria,

através da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI), o governo Dutra através do Decreto nº 8.621 de 1946, criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e tornou obrigatório o aprendizado dos trabalhadores menores oferecido pelas empresas ligadas à Confederação Nacional do Comércio. A assistência social também foi oferecida pelos empresários em 1946 através da criação do Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Social do Comércio (SESC)³.

Essa política foi mantida pelos governos sucessores até 1964, os quais com características democráticas, trabalhistas e populistas, de cunho liberal, acabaram por priorizar uma política educacional subordinada à política de expansão da indústria. A criação do SENAI, SENAC, SESI e SESC ficou reconhecida como o Sistema “S” (COUTO, 2010). Tais instituições se tornaram os principais instrumentos do empresariado no processo de adequação da força de trabalho às necessidades da produção de forma a atender a racionalidade econômica e capitalista. A adequação dessa força de trabalho ocorreu em duas frentes principais: a primeira, teve como objetivo capacitar o trabalhador ao mercado de trabalho através das qualificações técnicas necessárias; a segunda, teve como objetivo ajustar o trabalhador psicossocialmente ao estágio de desenvolvimento capitalista brasileiro, resultando em um perfil de trabalhador subordinado e conformado ao capital. A dominação do capital sobre o trabalho pode ser compreendida ao analisar que o desenvolvimento das forças produtivas também desenvolve as relações sociais capitalistas. (IAMAMOTO & CARVALHO, 2014). E nesse momento histórico, o desenvolvimento capitalista da indústria e do comércio no Brasil, explicita claramente essa correlação entre as forças produtivas e as relações sociais através do Sistema “S”. Nesse contexto, se destaca o papel assumido pelo assistente social no SENAI.

As práticas sociais desenvolvidas pelos técnicos educadores cooptados pela instituição estarão assim voltadas – em diferentes graus de intencionalidade – para a suavização dos aspectos contraditórios (antagônicos) desse ajustamento, reforçando, objetivamente, a dominação de classe. As técnicas sociais que acompanham e fazem parte desse “investimento no fator humano” estão assim voltadas para a inculcação e reforço das determinações subjetivas do trabalho e do trabalhador para sua produção, conservação e reprodução, enquanto mercadoria Força de trabalho. O Assistente Social, integrante desse quadro de técnicos manipuladores de técnicas sociais englobadas no processo educacional, aparecerá, teoricamente, na estrutura do SENAI como coordenador e reforçados dessa prática social e como explicitamente

³De acordo com Simões (2013, p.125-126, 4ºpar.) “com o avanço da industrialização, aumentava o processo migratório em direção dos grandes centros urbanos. Diante da falta de infraestrutura de assistência social, também esse direito foi transferido para a sociedade civil, cujos empresários tomaram a iniciativa, na I Conferência Nacional das Classes Produtoras (Teresópolis, 1945), da criação do Serviço Social da Indústria (SESI) (Decreto-lei n.9.403/1946), assim como do Serviço Social do Comércio (SESC) (Decreto-lei n.9853/1946)

encarregado dos casos de desviação mais aparentes verificados no âmbito da instituição (IAMAMOTO & CARVALHO, 2014, p.281, 1ºpar.).

Iamamoto e Carvalho nesse trecho identificam o papel relevante dos técnicos envolvidos no projeto educacional do SENAI na formação pedagógica e ideológica do trabalhador ideal para a indústria naquele momento histórico. Além dos educadores, os assistentes sociais assumem essa função de “ajustar” esse trabalhador a uma prática social que atenda aos interesses da burguesia industrial. E quais são esses interesses? Os autores elencam dois interesses principais: a dominação de classe e o aumento da produção do trabalho excedente. De acordo com os autores, este processo resulta da solidificação ideológica da racionalidade capitalista, em que os educadores e assistentes sociais envolvidos neste projeto institucional, contribuíram para a substituição do antigo binômio “Igreja-Família”, para o trinômio de socialização e controle social da “Escola-Indústria-Família”.

Estes fatos históricos nos remetem aos escritos de Gramsci (2001) sobre a importância dos intelectuais na produção da opinião pública e do consenso na sociedade, e também à análise de Miliband (1972) sobre o processo de *socialização política e conformismo de classe*. As instituições criadas pelo Sistema “S”, foram fundamentais para a produção de um trabalhador subordinado à dominação da burguesia industrial, principalmente, em um período de muitas mobilizações sociais por reivindicações de direitos. Os educadores e assistentes sociais envolvidos nesses projetos institucionais cumpriram a função dos intelectuais orgânicos e participaram da construção, manutenção e renovação da hegemonia da burguesia industrial brasileira. Eles criaram um universo de valores e crenças de regulação social, através de centros de formação, difusão e persuasão, como o SENAI e o SENAC, os quais promoveram a educação profissional, e como o SESI e o SESC que promoveram a assistência social voltada para o controle e ajustamento do trabalhador, em que o próprio lazer foi utilizado como estratégia para atingir estes objetivos, tendo estas instituições oferecido programações de lazer no tempo livre do trabalhador. Tudo isso resultou na organização da vida social, física e mental dos trabalhadores e de seus filhos nesse período, sob o trinômio “Escola-Indústria-Família” e cujos efeitos ainda podemos identificar nos dias atuais manifestados através de opiniões em defesa do empresariado por uma parcela dos trabalhadores sem a criticidade que permite identificar a exploração da sua força de trabalho.

É interessante analisar que no governo Dutra, apesar do direito de greve ter sido assegurado na constituição de 1946, a sua regulamentação pelo Congresso nunca aconteceu de acordo com Simões (2013) e a política para com a classe trabalhadora foi repressiva e de

desmonte dos seus movimentos grevistas. Esta postura do governo, levou a eleição direta de Getúlio Vargas que volta ao poder e permanece de 1951 a 1954.

O programa do governo Vargas nesse período retomou o controle estatal dos trabalhadores através das políticas trabalhistas. João Goulart assumiu o Ministério do Trabalho e defendeu o aumento de 100% do salário mínimo com o intuito de atender as demandas dos trabalhadores. A relação do ministro João Goulart com os sindicalistas não era bem vista pelos anticomunistas, num momento de forte polarização político ideológica devido o contexto mundial da Guerra Fria. Pois, o movimento dos trabalhadores era considerado o berço das ideias socialistas, como ressalta Couto (2010). A criação da Petrobrás em 1953 também não agradou aos liberais. Dessa forma, a oposição a Vargas e ao seu projeto de governo foi fortemente realizada pelo partido da União Democrática Nacional (UDN), que reuniu os empresários liberais comprometidos com o capital estrangeiro, os militares anticomunistas e os antivarguistas. O desenrolar do governo Vargas nessa conjuntura teve um desfecho inusitado, o seu suicídio em 24 de agosto de 1954. Após a sua morte, assume o vice-presidente Café Filho até 08/11/1955, sucede o presidente da Câmara do Deputados Carlos Luz que ficou apenas 04 dias, de 08 a 11/11/1955, sendo substituído pelo presidente do Senado Nereu Ramos que ficou até a posse do novo presidente eleito Juscelino Kubitschek em janeiro de 1956.

Behring & Boschetti (2011) analisam que o período de 1946 a 1964 foi marcado por uma intensificação da luta de classes e da disputa de projetos para a sociedade brasileira. As autoras explicam que havia uma fragmentação da burguesia brasileira expressa nas suas organizações políticas que se dividiram em três grandes partidos: a União Democrática Nacional (UDN) que expressava a burguesia industrial e financeira, e defendiam um projeto alinhado com o capital estrangeiro; o Partido Social Democrático (PSD) que era formado por setores agrários tradicionais e alguns segmentos industriais, era um partido centrista sem um projeto específico; e, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o qual reunia industriais, operários e populares nacionalistas, e defendiam o projeto nacionalista de desenvolvimento, com inspiração em Vargas. As autoras ressaltam que o Partido Comunista Brasileiro (PCB) era a maior organização político-partidária dos trabalhadores nesse período, entretanto, devido o problema da legalidade, o PCB buscava alianças com o PTB durante os processos eleitorais, “na perspectiva de estimular um projeto nacional de desenvolvimento capitalista como antecâmara da revolução socialista” (BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p.109-110).

Diante deste cenário de profundas tensões e disputas políticas, o governo de Juscelino Kubitschek entre os anos de 1956 a 1961 priorizou a abertura da economia brasileira para o investimento do capital estrangeiro. O Plano de Metas do governo propunha a modernização da infraestrutura do país de forma a propiciar o seu desenvolvimento e crescimento econômico na proporção de “50 anos em 5”. Este projeto desenvolvimentista dependente tinha como um dos objetivos acelerar o processo de industrialização, e para tal, a estratégia utilizada foi favorecer a vinda das indústrias multinacionais, com destaque para o ramo automobilístico.

José Paulo Netto (2015) analisa que a partir de 1956 ocorreu um novo padrão de acumulação no Brasil, em que a industrialização restringida cedeu lugar à industrialização pesada, de modo que o desenvolvimento emergente necessitou de um alto investimento de capital nacional e estrangeiro para propiciar o crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens duráveis e de consumo. Essa mudança na dinâmica endógena do capitalismo brasileiro, segundo o autor, alcançou um novo padrão de acumulação com fontes alternativas de financiamentos que apontavam para uma crise gerada pelos anos de implementação do Plano de Metas. Neto explica que, para a execução deste plano de governo, houve um rearranjo nas relações entre o Estado, o capital nacional e o capital estrangeiro, em que foi entregue uma série de privilégios ao grande capital. De acordo com os estudos de Cardoso de Melo (1986, p.118), o Brasil ofereceu generosos favores ao capital estrangeiro, mas o capital nativo também obteve ganhos significativos nesse esquema de acumulação. E a classe trabalhadora em meio a esse contexto?

O governo de Juscelino Kubitschek teve como foco suas metas econômicas, negligenciando a questão social num contexto de acelerada industrialização e urbanização. “Seu Plano de Metas apenas se referia à formação profissional como meta social a ser atingida, o que mostra que a grande preocupação se concentrava na área econômica” (COUTO, 2010, p.110, 3ºpar.). O resultado disto para a classe trabalhadora foi um processo inflacionário que repercutiu na queda do poder aquisitivo do salário mínimo.

O único destaque no campo das políticas sociais neste governo, foi a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, que já tramitava no Congresso desde 1947, no início do governo anterior. Com a aprovação da LOPS, “a Previdência foi unificada em termos de benefícios, universalizando-a a todos os trabalhadores urbanos no mercado formal e apontando sua centralização administrativa” (COUTO, 2010, p.111).

No início da década de 1960, o arranjo político-econômico utilizado no Plano de Metas entrou em erosão e a maioria da população começou a questionar a sua eficácia. A queda do poder aquisitivo do salário mínimo foi um dos fatores que impulsionaram os movimentos sindicais nesse período em defesa de melhores condições de vida. Behring & Boschetti (2011), chamam a atenção para as tensões crescentes no campo e no meio universitário, em que as Ligas Camponesas se manifestaram por reforma agrária e os estudantes universitários reivindicaram ampliação no ensino público superior.

Em 1961, Jânio Quadros assume a presidência com o apoio da UDN, porém em 7 meses de governo, ele renuncia. Os militares vetam a posse do vice-presidente João Goulart que tinha o apoio do PTB e PSB, com medo das suas propostas de reformas de base e é instalada uma grave crise institucional. Por influência de Tancredo Neves, foi instituído o regime parlamentarista por meio da Emenda Constitucional nº4, em que o Poder Executivo continuava a ser exercido pelo presidente, mas em conjunto com o Conselho de Ministros, o que limitou o poder presidencialista. Através de um plebiscito em 1963, a população brasileira decidiu por retomar o regime presidencialista e assim, João Goulart assumiu definitivamente com forte apoio popular.

Em seguida, amparado por grande mobilização popular, com apoio dos sindicatos, Goulart apresentou à votação do Congresso um conjunto de propostas para amplas reformas de base, que incluíam medidas como a reforma agrária e o controle das remessas de lucros das grandes empresas transnacionais às suas matrizes no exterior, assim como propostas de ampliação da cidadania, como o direito de voto aos analfabetos e aos militares sem patente (SIMÕES, 2013, p. 126, 2ºpar.).

Netto (2015) observa que a defesa das reformas de base batia de frente aos interesses do capitalismo desenvolvido no Brasil que desde o início da nossa formação esteve dentro de uma perspectiva sem reformas e de total exclusão das massas dos processos decisórios. Entretanto, o autor ressalta que estas reformas não colocavam em xeque a ordem capitalista, mas questionava os rumos que o capitalismo brasileiro tinha tomado deixando a população em péssimas condições de vida. Na perspectiva de resolver os problemas sociais internos do país, o governo de João Goulart abriu espaços importantes dentro do aparelho do Estado para protagonistas políticos comprometidos com os interesses das classes subalternas.

Desde o governo Vargas, o campo democrático popular vinha se desenvolvendo, se politizando, principalmente, através das organizações sindicais. Durante o governo Goulart, ocorre a emergência das forças democráticas populares no cenário político, formada por amplas camadas da classe trabalhadora, tanto urbana quanto rural, além de segmentos pequeno-burgueses com destaque para os intelectuais da época, e parcelas da Igreja Católica e das

Forças Armadas. Esse movimento democrático popular tinha conteúdos revolucionários articulado com as aspirações do movimento operário e sindical. Era contrário à exploração imperialista e latifundista e reivindicava maior participação política da sociedade civil.

De acordo com Netto (2015), o movimento democrático popular acreditava que através de um novo *bloco de forças político sociais*, seria possível, dentro do processo de lutas sociais, redimensionar o Estado na construção de uma nova hegemonia e da implantação de políticas democráticas e populares nos planos econômico e social. Segundo o autor, o que estava em jogo nesse momento, não era uma alternativa de não capitalismo ou socialismo, o que tínhamos eram duas alternativas dentro do próprio capitalismo. A primeira, que já estava posta de reprodução de um desenvolvimento associado e dependente e excludente, ou a alternativa defendida pelo movimento democrático popular, que consistia em um processo profundo de reformas democráticas e nacionais, anti-imperialistas e antilatifundistas. Netto observa que, a segunda opção “poderia ser a *reversão* completa daquela particularidade da formação social brasileira; o significado desta reversão, numa perspectiva de revolução social, é óbvio” (2015, p.40).

Essa visão de desenvolvimento reformista defendida por João Goulart e apoiada pelo movimento democrático popular não tipificava um movimento pelo comunismo ou pré-revolucionário socialista, segundo Netto (2015), as reformas de base são características da revolução clássica burguesa, a qual não nunca ocorreu no Brasil, como vimos desde o início deste capítulo. Na opinião do autor, Goulart tentou realizar essa revolução clássica burguesa, na tentativa de fazer uma conciliação de classes entre o empresariado e os movimentos sociais, mas diferente de Vargas, o seu interesse era resolver os problemas internos que tínhamos herdado de nosso processo colonial e do capitalismo tardio e dependente de forma a atender as demandas das classes subalternas e superar o subdesenvolvimento.

O governo de João Goulart propiciou uma nova experiência de democracia para o povo brasileiro, através da participação política das classes subalternas, dos movimentos sociais, sindicatos, estudantes e o PCB. O período do seu governo houve tensionamento crescente na sociedade brasileira, com a eclosão de inúmeras greves, em que o governo buscou negociar e propor reformas para o enfrentamento das péssimas condições de vida dos brasileiros. Apesar deste posicionamento, no campo da política social não houveram muitos avanços diante da forte oposição dos conservadores e liberais às propostas de Goulart. Destaca-se nesse período, para os trabalhadores urbanos: a gratificação de Natal e o 13º salário instituídos pela Lei

4.090, de 13/07/1962, e, o salário-família, instituído pela Lei nº. 4.266, de 03/10/1963 (COUTO, 2010).

A participação política das classes subalternas e as propostas de reformas sociais no governo de Goulart não agradaram os liberais e os conservadores, como os partidários da UDN, as oligarquias rurais e os militares. A partir de 1962, devido à desaceleração do desenvolvimento econômico, o Brasil entrou em crise. Em 1963, Netto (2015) analisa que o processo de industrialização pesada levou os setores da burguesia brasileira se aliar ao imperialismo dos EUA e buscar conter os possíveis riscos políticos derivados da ascensão do movimento democrático popular. Nesse contexto, Goulart começa a perder a sua relativa autonomia e a solução encontrada pela burguesia brasileira para frear as forças democráticas populares foi o golpe militar em abril de 1964, sobre a justificativa inventada de defesa contra o grande inimigo: o comunismo.

De acordo com Netto, o período de 1961 a 1964 pode ser identificado como uma crise da forma de dominação burguesa no Brasil, ou seja, uma crise de hegemonia. Por um lado, a burguesia em busca do desenvolvimento da industrialização pesada em parceria com o capital monopolista internacional e imperialista representado pelos EUA. E, por outro lado, os movimentos democráticos e populares defendendo as reformas de base e maior participação nas arenas decisórias para disputar projetos alternativos. A solução política encontrada pela burguesia brasileira foi o estabelecimento de um pacto contrarrevolucionário preventivo que inaugurou, o que Florestan Fernandes chamou de “um padrão compósito e articulado de dominação burguesa” (apud NETTO, 2015, p.40). Esse pacto beneficiou todas as classes proprietárias e setores burgueses da sociedade brasileira.

O golpe militar de abril de 1964 possui um significado econômico e político, pois, expressou a derrota das forças democráticas nacionais e populares. Mas o mais importante, segundo Netto, foi o seu significado histórico-social, pois, “o que o golpe derrotou foi uma alternativa de desenvolvimento econômico-social e político que era virtualmente a reversão do já mencionado fio condutor da formação social brasileira” (2015, p.41). Apesar dessa alternativa não ser contrária à lógica capitalista, essa inflexão política poderia ter modificado a heteronomia econômica do país e a exclusão política da massa do povo.

Assim sendo, a política social no período de 1946 a 1964, diante de intensas disputas entre projetos societários diferentes para o país, acabou tendo um desenho fragmentado e o formato corporativista da era Vargas se manteve (BEHRING & BOSCHETTI, 2011). Os direitos sociais estiveram restritos aos trabalhadores urbanos, os quais tiveram acesso aos

benefícios sociais diante da carteira de trabalho assinada. Como dizemos anteriormente, aos demais trabalhadores e cidadãos, restou apenas a caridade dos empregadores e instituições filantrópicas e religiosas. Couto (2010) chama a atenção, que até a década de 1960, a maioria dos trabalhadores estavam na zona rural, desprovidos de qualquer assistência do Estado, a mercê de favores de seus empregadores. Apenas em 1970 que haverá a reversão da concentração dos trabalhadores para a zona urbana.

2.4 A política social durante a ditadura militar de 1964 a 1985

Em 1º de abril de 1964, o Congresso Nacional, que era majoritariamente conservador, depôs o presidente João Goulart sob a falsa acusação de inconstitucionalidade e sob a ameaça de subversão e corrupção, de tentativa de implantar no Brasil uma República Sindicalista. Foi declarado a vacância do cargo e o presidente da Câmara dos Deputados Ranieri Mazzilli assumiu temporariamente, entre 2 e 15 de abril, sendo empossado em 15 de abril de 1964, o marechal Castelo Branco, que instaurou definitivamente o regime militar ditatorial, seu governo durou até 1967. A partir desse momento, a Constituição Federal de 1946 começou a sofrer diversas alterações a partir de emendas constitucionais e atos institucionais (SIMÕES, 2013). O primeiro Ato Institucional (AI-1), de 09 de abril de 1964 atribuiu aos militares o poder de suspender os direitos políticos no prazo de dez anos, cassar mandatos legislativos, além de suspender as garantias constitucionais de vitaliciedade da magistratura e de estabilidade dos funcionários públicos.

O segundo Ato Institucional (AI-2), de 27 de outubro de 1965, aboliu a eleição direta para presidente e dissolveu os partidos políticos existentes, instituindo um sistema bipartidário: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) que era o partido de situação e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que era o partido de oposição controlado pelo regime (SIMÕES, 2013). Essas e outras tantas alterações realizadas na Constituição de 1946 modificaram drasticamente as instituições políticas, o sistema representativo e a governabilidade. O Poder Executivo passou a ter poderes excepcionais sobre os estados e municípios e toda a sociedade civil. Simões (2013) ressalta que o “Supremo Tribunal Federal foi reformado e aos tribunais militares atribuída a competência para o julgamento de crimes contra o Estado e a segurança nacional”. Em 7 de dezembro de 1966, foi instituído o quarto Ato Institucional (AI-4), em que o Congresso Nacional foi convocado para o estabelecimento da nova Carta Constitucional de 1967, a qual foi promulgada em 24 de janeiro e entrou em

vigor em 15 de março de 1967, mesma data de posse do General Costa e Silva, que permaneceu no governo militar até 31 de agosto de 1969. A Constituição de 1967 é caracterizada principalmente pela restrição dos direitos políticos e civis.

Esta intensa instabilidade política durante a vigência desta Constituição é explicada pelas contestações sociais, políticas e culturais. Como vimos no capítulo anterior, o ano de 1968 foi marcado por movimentos sociais em grande parte do mundo e aqui no Brasil não foi diferente. Mesmo diante da repressão do governo militar, parte da sociedade civil organizada formou uma frente ampla de críticas ao regime. Os movimentos sociais que também tinham participado das forças democráticas populares, o movimento estudantil, o movimento operário sindical, professores, artistas e pequenos burgueses se mobilizaram para denunciar as arbitrariedades da ditadura brasileira. As manifestações de rua tiveram grande participação popular e em contrapartida, o Estado ditatorial apresentou o pior dos atos institucionais, o mais perverso e nefasto, o Ato Institucional (AI-5) para silenciar os sujeitos contestatórios. Para Netto (2015), de 1964 a 1968, a ditadura pode ser caracterizada como reacionária, a partir de 13 de dezembro de 1968, com o AI-5 que fazia parte da Política de Segurança Nacional e vigorou até dezembro de 1978, temos um regime fascista, um terrorismo de Estado sob a supremacia do grande capital. Esse período marca o ápice da repressão e coerção da autocracia burguesa com seus traços antidemocráticos e antinacionais.

Este ato consagrou efetivamente o regime ditatorial e, por 11 anos, o País foi governado baseado no AI-5. Por meio dele, o Congresso foi fechado, o Executivo foi autorizado a legislar em todas as matérias previstas na Constituição, foram suspensas todas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade. Permitiu-se ao presidente demitir, remover, aposentar ou transferir juízes, empregados de autarquias e militares. Suspendeu-se o habeas corpus para crimes contra a Segurança Nacional [...] (COUTO, 2010, p.125, 1ºpar.).

O AI-5 tornou a Constituição de 1967 obsoleta e para atualizar as diretrizes desse regime, a Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969 deu uma nova redação à Constituição de 1967, em que qualquer situação que fosse considerada perigosa para o governo, poderia ser acionado o regime de exceção. Durante o governo Médici, de 1970 a 1973, mais legislações foram elaboradas retirando direitos adquiridos, tais como: a censura, a pena de morte, o confisco de bens, a prisão perpétua, dentre outras. Muitos sujeitos que se opuseram ao regime foram perseguidos, torturados e assassinados (COUTO, 2010).

Na década de 1970, o país também viveu o “milagre econômico”, caracterizado pelos altos índices de crescimento na economia. Houveram grandes investimentos em infraestrutura com a consolidação de um grande parque industrial. A política econômica coordenada por

Delfin Neto estava baseada numa receita de bolo que tinha que crescer para depois ser dividido com toda a população, mas o que de fato ocorreu foi a alta concentração de renda no país e uma piora nas condições de vida da população além de um grande aumento da dívida externa. Esse milagre econômico se sustentou em três pilares básicos:

[...] o aprofundamento da exploração da classe trabalhadora submetida ao arrocho salarial, às mais duras condições de trabalho e à repressão política; a ação do Estado, garantindo a expansão capitalista e a consolidação do grande capital nacional e internacional; e a entrada maciça de capitais estrangeiros na forma de investimentos e de empréstimos (HABERT, 1996, p13-14 apud COUTO, 2010, p.128).

Diante dessa conjuntura, Simões (2013) analisa que os direitos sociais durante o regime militar sofreu profundas alterações e apesar de ter sido criado novos direitos, na prática, ocorreu a marginalização dos sindicatos dos trabalhadores, a inviabilidade do direito de greve, a implantação de uma política de arrocho salarial e de arrocho previdenciário, a estatização do seguro de acidentes de trabalho, a unificação da Previdência Social incorporada à tecnocracia estatal, a implementação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) que substituiu a estabilidade do trabalhador adquirida em 1923 pela Lei Elói Chaves e a reformulação das leis trabalhistas de forma a favorecer os empregadores.

Essa nova regulação do Estado sobre a relação capital-trabalho demonstra o esforço realizado pelo regime militar para adequar o capitalismo brasileiro às exigências do capitalismo monopolista imperialista. Netto (2015) identifica que o Estado que se estrutura depois do golpe expressa o rearranjo político das forças socioeconômicas que tinham o interesse de manter e continuar com o desenvolvimento dependente e associado da década de 1950, assegurando dessa forma, o esquema de acumulação em consonância com as mudanças sofridas pelo sistema capitalista mundial, nos anos de 1950 aos 1960. O autor explica que, o Estado ditatorial teve uma funcionalidade econômica e política que esteve à serviço do capital monopolista. Para tal, o Estado buscou a reprodução do desenvolvimento dependente e associado através da intervenção na economia e do repasse da renda para os monopólios. E no campo político, o Estado mediu conflitos setoriais e intersetoriais em benefício estratégico das corporações transnacionais. Esse processo determinou as bases sociais de apoio e de recusa do Estado ditatorial, em que a promoção da heteronomia implicou na exclusão política das classes subalternas e dos setores de coalização. Tendo estruturado um sistema de poder onde confluíram os monopólios imperialistas e a oligarquia financeira nacional e criou no espaço nacional, as condições “ótimas” para a consolidação do processo de concentração e centralização de capital que já vinha se efetivando.

A classe trabalhadora diante destas novas diretrizes da política estatal ficou à mercê dos interesses dos empregadores e começou a sofrer com o aumento do índice de desemprego e da piora das condições de vida, com salários rebaixados, trabalho precarizado, aumento da jornada de trabalho diante da falta de fiscalização, fatores que favoreceram o aumento do número de doenças e acidentes de trabalho. Em decorrência desses efeitos, foi instituído o auxílio-desemprego administrado inicialmente pela Previdência Social, que segundo Simões, “um direito, aliás, de coerência com as determinações da liberalização do mercado de trabalho e a regulação de suas naturais distorções pelo Estado” (2013, p.132).

O governo militar buscou instituir um corpo institucional tecnoburocrático através da atuação setorial e da criação de diversas instituições para responder as demandas sociais em consonância com os interesses do capital (COUTO, 2010). Em 1966 as Caixas de Pensão e os IAPs foram unificados com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o qual passou a fazer parte da administração pública federal direta, sob a direção de tecnocratas indicados pelo governo e, tendo sido retirada a presença dos trabalhadores que eram representados pelos sindicatos (SIMÕES, 2013). Apesar dos benefícios previdenciários terem sido estendidos para os trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos, não era exigido a contribuição dos empregadores. Vale destacar que em 1974 foi criada uma Renda Mensal Vitalícia, no valor de meio salário mínimo, para os idosos pobres que tinham no mínimo um ano de contribuição previdenciária.

A política social no âmbito da previdência foi marcada por ações de integralidade técnico política das áreas relacionadas. De acordo com Behring & Boschetti (2011), em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, a qual incorporou a LBA, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV). Em 1979, estas instituições citadas, mais o INPS, Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS) foram reunidas no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). A unificação dos benefícios neste sistema teve um duplo significado:

Se, por um lado, a medida teve seu aspecto favorável, pois a unificação dos benefícios e recursos poderia racionalizar e deixar mais transparentes a oferta e o gasto das políticas, por outro, ao realizá-la, os governos da ditadura militar efetivaram seus propósitos de controlar a população, que, em última instância, era quem financiava os próprios benefícios ofertados pela política previdenciária, mas que, em virtude do processo conjuntural repressor, não era assim compreendido pela maioria da população (COUTO, 2010, p.131-132).

Além dessa “política de controle” exercida no âmbito social, a associação entre a previdência, a saúde e a assistência social através do SINPAS, contribuiu para uma medicalização da saúde com o foco no indivíduo em parceria com a indústria farmacêutica e os equipamentos médico-hospitalares, deixando de lado, a saúde pública. A assistência social, por sua vez, se reduziu aos serviços prestados pela LBA, sendo implementada pela rede credenciada (BEHRING & BOSCHETTI, 2010). Os programas de saúde direcionados à população de baixa renda, tais como, a distribuição do leite e do saneamento básico, tratava as desigualdades sociais como algo decorrente das próprias carências do indivíduo (COUTO, 2010).

Na política nacional de habitação teve destaque a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), que de acordo com Behring e Boschetti (2011) foi uma política habitacional cuja estratégia favoreceu o setor da construção civil através da construção de moradias populares num contexto de falta de transparência e do controle de gastos públicos. Couto ressalta que apesar de ser uma reivindicação da classe trabalhadora, na prática, quem usufruiu do financiamento foi a classe média que apoiava a ditadura. A população pobre como destaca Draibe (1993 apud COUTO, 2010), não tinha condições de custear um financiamento habitacional e a lógica da política habitacional durante a sua execução se afastou dos programas destinados às camadas populares.

O aprofundamento da crise estrutural do capitalismo, contribuiu para o esgotamento do “milagre econômico” a partir de 1973. Netto (2015) analisa que a ditadura teve como referencial político-ideológico, a doutrina de segurança nacional e que ao longo de todo ciclo autocrático, a hegemonia nunca escapou das mãos burguesas. Mas no limbo da sua crise entre 1973 e 1974, a própria autocracia burguesa se deparou com a necessidade de fazer a transição democrática para dar continuidade à concentração e centralização capitalista monopolista. Nesse período o movimento operário sindical se reinsere no campo político através das greves do ABC paulista e deflagra uma radicalização na oposição democrática. Demais setores da sociedade civil se reorganizam em defesa da democracia e começa um período de “abertura política” durante o governo do General Geisel, de 1974 a 1979, que será finalizado pelo governo do General Figueiredo, de 1980 a 1985, último presidente do período da ditadura militar.

A Emenda Constitucional de 11, de 13 de outubro de 1978 revogou a pena de morte, a prisão perpétua, o banimento, o bipartidarismo e demais atos institucionais e complementares que fossem contrários à Constituição Federal. Essa emenda entrou em vigor em 1º de janeiro

de 1979, que de acordo com Couto (2010), propiciou a criação de novos partidos, tendo destaque em 1980, para o Partido dos Trabalhadores que surgiu de uma ampla discussão dos movimentos sociais, principalmente dos movimentos operários, da Igreja Católica ligados à Teologia da Libertação e de intelectuais. Durante o governo Figueiredo, inicia o abrandamento da censura e a concessão de anistias. Em 1982, temos o Movimento “Diretas Já”, que foi um expressivo movimento de massas, em que a população brasileira foi às ruas nas principais cidades reivindicar as eleições diretas para presidente. Apesar desse novo fôlego das forças democráticas populares, o governo militar mesmo em crise permaneceu no poder até 1985, dando lugar ao Estado democrático de forma controlada, processual e lenta. O governo militar não permitiu uma eleição direta, foi mantido o processo por meio do Colégio Eleitoral e de forma indireta foi eleito o civil Tancredo Neves em 15 de janeiro de 1985. Porém, ele faleceu antes de tomar posse, tendo assumido em 15 de março de 1985, o vice-presidente José Sarney. Diante desses acontecimentos, podemos elencar os seguintes impactos desse regime repressor sobre a política social:

Pode-se então demarcar que do ponto de vista dos direitos políticos, civis e sociais, os governos que se sucederam de 1964 a 1985 primaram por aniquilar os dois primeiros e por, novamente, acionar, de maneira restrita, medidas na área social, desenhando o perfil limitado e autoritário na concepção dos direitos sociais, onde os mesmos tinham a finalidade de assegurar a sustentação política do regime. Embora as constituições da época registrassem a garantia de direitos civis e políticos, já presentes nas outras constituições, a ressalva do sistema de exceção foi o que vigorou praticamente em todo o período, fazendo com que os governantes fossem transformados em árbitros dos mesmos (COUTO, 2010, p.135-136).

De acordo com Behring & Boschetti (2011), o governo militar tentou aliar a repressão com a assistência, em busca de legitimidade promoveu um aumento significativo das políticas públicas ainda que numa perspectiva restrita de acesso. Mas o destaque, segundo as autoras, está na abertura para a iniciativa privada do campo da previdência, saúde e educação. Isto configurou um sistema dual de acesso às políticas sociais: *para quem pode e para quem não pode pagar*. O resultado disto foi que milhões de pessoas durante o regime militar permaneceram sem acesso ao complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar (FALEIROS, 2000 apud BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p.137).

Podemos dizer que, durante os 21 anos de ditadura militar, a política social se desenvolveu de forma pontual com foco na responsabilização do indivíduo, numa perspectiva de ajustamento deste, mantendo práticas clientelistas que historicamente fomentaram a cultura do “favor” e restringiram os benefícios da classe trabalhadora. Uma “política social do

controle” das massas populares, usada para legitimar a expansão e modernização conservadora do regime atendendo aos interesses do capital estrangeiro e do capital nacional.

2.5 A política social entre os anos de 1985 a 2002

Na análise de Behring & Boschetti (2011), durante o governo de José Sarney, de 1985 a 1990, o enfrentamento das expressões da questão social foi superficial e de baixa qualidade. A política social esteve voltada para o Programa do Leite, o que acabou favorecendo práticas clientelistas ao invés de ampliar o acesso à alimentação. De acordo com as autoras, esse período se caracterizou pela manutenção da política social brasileira compensatória, seletiva, fragmentada e setorizada. O que se destaca nesse período, foi o processo constituinte. Ao assumir a presidência em 1985, José Sarney convocou o Congresso Nacional, e a partir da Emenda Constitucional n.26 de 27 de novembro de 1985, foi instituído a partir do dia 1º de fevereiro de 1987, a Assembleia Nacional Constituinte. Participaram 559 parlamentares, sendo 72 senadores e 487 deputados federais, com intensa participação da sociedade civil durante 20 meses de trabalho até sair a nova Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988. É importante destacar, que os movimentos sociais reivindicavam uma Assembleia Nacional livre e soberana, mas diante das nossas particularidades históricas, isso não se efetivou. Mesmo assim, a Assembleia Constituinte foi vista com muita esperança para modificar o cenário de desigualdades do nosso país, pois foi a primeira Constituição com participação popular.

O sociólogo Florestan Fernandes, que na época era deputado do estado de São Paulo, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), participou desse processo e relata em matérias de jornais esse sentimento de esperança. Em matéria publicada no jornal Pasquim São Paulo, em 18/09/1986, Fernandes almeja uma República democrática e de justiça social:

Neste fim do século XX, o Brasil precisa de uma carta magna para possuir uma sociedade civil civilizada, um Estado aberto à luta de classes e a uma democracia que o associe à nação e à promoção do seu desenvolvimento, sem as deformações e as iniquidades do 1% e dos 5% mais ricos e poderosos. O Estado-cadeia, forjado pelas realidades do colonialismo direto, precisa saber ceder seu lugar ao Estado de uma sociedade civil civilizada, ainda que sob o capitalismo.

A burguesia repeliu a República democrática. Lutou com unhas e dentes pela República autocrática. **É de baixo que vem a exigência histórica de uma República democrática a serviço de todos – como instrumento da extinção da fome, da miséria, da ignorância, da violência institucionalizada, alicerces dos privilégios daquela mínima minoria.** Somos os arautos dessa nova mensagem dos humildes, dos oprimidos, dos trabalhadores em rebelião. A nação, que deveria ter nascido em 1822, poderá nascer agora! E a ela cabe assumir o comando do Estado, para que a revolução democrática ligue todos os tempos históricos que vão do

subcapitalismo ao capitalismo e ao socialismo (Fernandes, 2014, p.38, grifos nossos).

Em discurso proferido durante sessão na Assembleia Nacional Constituinte em 11 de fevereiro de 1987, Fernandes destaca o significado histórico da Constituinte na sua opinião:

Pela primeira vez na história do Brasil, haverá a possibilidade de se elaborar uma Constituição para todas as nações que convivem dentro do mesmo espaço territorial. Todos os meus colegas devem lembrar das palavras de Disraeli a respeito da Inglaterra, que disse ser ela constituída por duas nações. Nós somos constituídos por cinco, seis, oito ou dez nações. Pela primeira vez em nossa história, surge a oportunidade de se elaborar uma Constituição que unifique o poder nacional, que crie entre essas nações vínculos realmente fortes, não só econômicos e culturais, mais jurídicos e políticos. Daí o significado histórico específico desta Constituição: ela poderá representar para o Brasil um saldo histórico qualitativo, que nos colocará, realmente, entre as nações democráticas do mundo (FERNANDES, 2014, p.51-52).

Toda essa expectativa em volta da Constituição de 1988 se deve pela efervescência social vivenciada desde o final da década de 1970 com a volta da participação dos movimentos sociais no cenário político. A presença marcante do movimento operário e popular, com o movimento estudantil, as ligas camponesas e demais setores na década de 1980 inseriu diversas demandas na agenda política, tendo pautado alguns eixos na Constituinte, conforme exemplificam Behring & Boschetti (2011, p. 141): “reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; e reforma agrária”. Não podemos nos esquecer, que nesse contexto, os setores conservadores e liberais do país que sempre fizeram parte do bloco no poder também estavam disputando na Constituinte, a direção desse processo com expectativas de incluir uma nova agenda neoliberal em contraponto com as reivindicações dos movimentos sociais.

Assim, a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de “Constituição Cidadã”, de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil [...], a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica. Os que apostavam na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo (sempre reiterado em nossas paragens...): uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares [...] Assim, Nogueira tem razão quando afirma que a Carta de 1988 “não se tornou a constituição ideal de nenhum grupo nacional” (1998:159) e de que **expressou “a tendência societal (e particularmente das elites políticas) de entrar no futuro com os olhos no passado ou, mais ainda, de fazer história de costas para o futuro”** (1998:160) (BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p. 141-142, grifos nossos).

Apesar dos avanços adquiridos com a Constituição de 1988, temos mais uma vez a presença do novo e do velho, do moderno e do arcaico, típico da nossa descolonização incompleta caracterizada pela ausência de uma ruptura radical com o estatuto colonial, conforme analisado por Florestan Fernandes (1975). No seu preâmbulo é possível identificar esse caráter conciliatório das classes:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (CF 1988).

A partir de 1988, temos garantias constitucionais para assegurar a efetividade dos direitos sociais e a participação direta da população nas deliberações sobre as políticas sociais no Estado Democrático de Direito, cujos os fundamentos e objetivos fundamentais são:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional (CF 1988).

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CF 1988).

Diferente das constituições anteriores, a Constituição de 1988 “desenhou um Estado distributivista, com forte aumento nos gastos sociais e sobrecarga nos tributos indiretos para a implementação dos direitos sociais” (SIMÕES, 2013, p.157). Os direitos sociais foram definidos no artigo 6º:

Art.6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a alimentação, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (CF 1988).

A Assistência Social foi definida pelos artigos 203º e 204º, Seção IV:

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

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

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

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

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

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados (CF 1988).

Somente nesta Constituição que a Assistência Social foi configurada como política social integrante da Seguridade Social não contributiva, tendo se tornado pela primeira vez um direito de todo cidadão e um dever do Estado. Isto gerou um novo desenho institucional de proteção social de caráter universal e não-contributiva, com a promoção da solidariedade nacional. Este desenho se difere do que se tinha até então, um seguro social baseado na contribuição por meio do trabalho formalizado. Desde o governo Vargas, o seguro social estava restrito a quem tinha a carteira de trabalho assinada, os demais ficavam à mercê da caridade. É a partir de 1988 que a assistência social se tornou um direito de cidadania e universal, segundo Sátyro & Cunha (2014) ocorreu uma significativa mudança de paradigma na seguridade social brasileira nesse momento, do paradigma bismarckiano do trabalhador que contribui de forma compulsória para o paradigma beveridgiano, o qual é baseado em princípios universalistas e de solidariedade social. Essa inspiração beveridgiana na formatação legal dos direitos sociais foi resultado de um processo de luta travada pelos sujeitos políticos, profissionais e usuários durante a Constituinte (BEHRING & BOSCHETTI, 2011).

A CF de 1988 trouxe mudanças significativas na organização da Seguridade Social pelo Poder Público. (1) A universalidade da cobertura e do atendimento; (2) a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; (3) a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; (4) a irredutibilidade do valor dos benefícios; (5) a equidade na forma de participação no custeio; (6) a diversidade da base de

financiamento; (7) o caráter democrático e descentralizado da administração (SÁTYRO, 2010; IPEA, 2009; CARDOSO JR & JACCOUD, 2005).

Essas mudanças foram importantes para minimizar o uso clientelista dos benefícios e serviços, que acaba por reforçar a condição de dependência dos usuários. Além disso, a ideia da assistência social como direito fortaleceu a sua construção institucional como política pública, o que deu origem a uma série de iniciativas governamentais para o seu desenvolvimento. Também se destacou o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que constitui em um benefício de um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza e que se tornou em um dos principais programas de transferência de renda no país (SÁTYRO & CUNHA, 2014).

Essas mudanças elencadas inserem a solidariedade nacional como característica norteadora da proteção social brasileira. Uma mudança de paradigma que resulta em novas agendas sociais e de ação governamental com profundas alterações no que se refere à concepção, oferta, organização institucional e cobertura da Seguridade Social compreendida pelo tripé: previdência, saúde e assistência social (SÁTYRO, 2010).

No entanto, apesar destas conquistas, o texto constitucional permitiu o conservantismo da política social no que tange, por exemplo, na contraditória convivência entre universalidade e seletividade, no suporte legal ao setor privado mesmo diante do dever do Estado e principalmente, a vitória dos grandes proprietários de terras diante da retirada das emendas sobre reforma agrária (BEHRING & BOSCHETTI, 2011).

Esse conservantismo da política social esteve em concordância com a manutenção dos interesses da burguesia nacional e do projeto neoliberal que já estava em curso nos países ricos desde a década de 1970 e defendiam a desestruturação dos sistemas de proteção social, os quais, deveriam ser entregues a iniciativa privada.

Deve-se ressaltar que, em pleno processo de efervescência da promulgação da Constituição de 1988 e das discussões críticas em torno de suas conquistas, o Brasil se tornou signatário do acordo firmado com organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio das orientações contidas no Consenso de Washington [...]

Essas orientações opõem-se aos princípios dos direitos garantidos pela Constituição e pelas leis ordinárias subsequentes. No entanto, essa linha teórica coaduna-se com a herança oligárquica, patrimonialista e autoritária dos governos de compreensão do papel do Estado brasileiro. Como aponta Sader (2000), o Estado sempre foi o máximo para os interesses privado e mínimo para as demandas por políticas sociais para o povo (COUTO, 2010, p.144-145).

De forma contraditória, quando os brasileiros finalmente conquistaram garantias constitucionais no campo dos direitos sociais e a participação popular na políticas públicas, e

começou a se estruturar um sistema de proteção social de inspiração Beveridgiana após anos de atraso, repressão e descaso do Estado, temos na contramão desse processo, o neoliberalismo e toda a sua ideologia de responsabilização do indivíduo e de defesa do Estado mínimo para agravar as condições de vida do povo brasileiro.

Nesse contexto de polarização e de disputas entre o projeto democrático popular e o projeto democrático neoliberal que já vinha desde a Constituinte, temos a eleição presidencial em 15 de novembro de 1989. Os principais candidatos expressaram bem essa conjuntura, por um lado, o candidato da classe trabalhadora, o sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva, por outro, o candidato da elite com um discurso anticorrupção, Fernando Collor de Mello, que ganhou as eleições sob o engodo de exercer um governo voltado para os pobres e acabou por implementar o projeto neoliberal. Couto (2010) analisa que o governo Collor entre os anos de 1990 e 1992, foi caracterizado pela intervenção na economia através dos planos Collor I e Collor II, pela abertura do mercado e pelo “caráter populista, clientelista e assistencialista dos programas sociais”. Apesar de ser criado em 1990, o Ministério da Ação Social, o governo não tinha o intuito de mexer no *status quo*, e acabou por tentar desmontar a seguridade social, sem considerar as garantias constitucionais e impedir a aprovação da sua legislação complementar que deveria ser regulada no prazo de 12 meses após a promulgação da Constituição.

Sátyro & Cunha (2014) explicam que após promulgada a CF de 88, a configuração e o *locus* da arena decisória foi modificada. As decisões que estavam na arena parlamentar foram transferidas para a arena executiva, cujos governos no período analisado de 1989 à 1993 se caracterizaram por práticas conservadoras.

Nesse contexto, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) criou uma comissão para a construção do projeto da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em que participaram professores da Universidade de Brasília (UNB), pesquisadores de várias universidades, órgãos da categoria dos assistentes sociais, movimentos sociais em defesa de crianças e adolescentes, idosos e deficientes, gestores municipais e estaduais e demais especialistas que pressionaram os atores políticos para a regulamentação da assistência social. Em meio a esse processo, o Deputado Raimundo Bezerra do PMDB/CE propôs o projeto de lei nº 3099/89 sobre a assistência social, o qual foi aprovado na Câmara em julho de 1989 e no Senado em maio de 1990. Mas em setembro do mesmo ano, o projeto foi vetado na íntegra pelo presidente Collor que alegou vício de origem (SÁTYRO & CUNHA, 2014).

Diante desse entrave no poder executivo, a mobilização pela regulamentação da assistência social ganhou um novo impulso. Em 1991, é realizado em Brasília, o I Seminário Nacional de Assistência Social que deu origem a uma “Comissão LOAS” e na produção do documento “Ponto de Vista que defendemos”, o qual subsidiou o Projeto de Lei nº3154/91, apresentado pelo Deputado Eduardo Jorge do PT e outros. Esse projeto de lei foi amplamente discutido na sociedade civil, em seminários em todo o país. Participaram destes seminários diversos atores sociais e políticos, com destaque para os profissionais assistentes sociais, e integrantes do Ministério de Bem-Estar Social (MBES), da Legião Brasileira de Assistência (LBA), do SESC e do SESI. Esta mobilização resultou na Conferência Nacional de Assistência Social, em junho de 1993, já no governo de Itamar Franco, que assumiu após o processo de *impeachment* de Collor com forte participação popular. O governo de Itamar Franco não aceitou o projeto defendido pelo movimento LOAS e ainda apresentou uma contraproposta bastante divergente do que se defendia. Entretanto, a plenária da Conferência Nacional se posicionou contrária ao projeto do Executivo e defendeu o projeto de lei nº3154/91. O Poder Executivo acatou a resolução da conferência e submeteu ao Conselho Nacional de Seguridade Social que aprovou com algumas restrições orientadas pela equipe econômica. O projeto foi aprovado pelo Congresso em setembro e em dezembro foi finalmente sancionada pelo presidente Itamar Franco, após 5 anos da CF 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Lei 8742/93 (SÁTYRO & CUNHA, 2014).

Sátyro & Cunha (2014) argumentam que os constrangimentos constitucionais impediram que esses governos conservadores, nesse período, retrocedessem na Política de Assistência Social. De acordo com as autoras, a aprovação da LOAS envolveu a articulação entre os atores do legislativo, da burocracia e da sociedade civil, além do cenário democrático com o voto universal e o pluripartidarismo que propiciou a pressão dos grupos sociais e políticos que criaram constrangimentos à intervenção estatal, ao veto estatal.

Dessa forma, a LOAS regulamentou a organização da assistência como um sistema descentralizado e participativo, composto e financiado pelo poder público, detentor da primazia da responsabilidade na condução da política de assistência social em cada esfera de governo, e pela sociedade civil, que, por meio de organizações representativas, participam da formulação e do controle das políticas de assistência. Os artigos 203 e 204 da CF/1988 foram ratificados e complementados pela LOAS: “a) os objetivos e diretrizes; b) a forma de organização e a gestão das ações socioassistenciais; c) a distribuição de competências entre as

esferas e o governo; d) o caráter, a composição e as atribuições das instâncias deliberativas; e e) a estrutura de financiamento da área” (BRASIL, 2009).

Apesar da conquista da aprovação da LOAS, o governo de Itamar Franco na área social manteve seus programas sociais com caráter *clientelista, assistencialista e populista*, com destaque para o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida, em 1993, pautado na “solidariedade privada, a parceria entre Estado, mercado e sociedade e a descentralização da provisão social” (PEREIRA, 2000, p.166 apud COUTO, 2010, p.148). O destaque deste governo foi a intervenção na esfera econômica com o Plano Real coordenado pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Os resultados deste plano na área social foram políticas sociais compensatórias que não tratavam da perspectiva universalista e de direito social conquistado na CF de 1988.

Nas eleições presidenciais de 1994, o ex-ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, candidato da coalização centro-direita ganhou do candidato da esquerda, o sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva, com a campanha de cinco prioridades: a saúde, a educação, o emprego, a agricultura e a segurança. Na prática, não houveram reformas sociais nessas áreas e o governo teve como principal meta, encaminhar ações no plano da estabilidade econômica. Dessa forma, o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 1999, buscou o controle da inflação, a estabilidade da moeda e a implementação de reformas no Estado, de forma a atender o projeto de modernização neoliberal. Os resultados dessas medidas foram o agravamento das desigualdades sociais, o aumento da concentração de renda, o altíssimo índice de desemprego, a tentativa de desmonte dos direitos trabalhistas, um processo intenso de privatizações estatais⁴, várias reformas na CF de 1988 na tentativa de retirar a responsabilidade do Estado na área dos direitos sociais e oferecer os mínimos sociais, além da continuidade da submissão da economia brasileira ao capital estrangeiro (COUTO, 2010).

As políticas sociais no primeiro mandato do governo FHC tiveram duas diretrizes: (1) de que deveria se priorizar apenas a pobreza crônica ou extrema pobreza, e, (2) de que a sociedade possui o papel mais importante como garantidor de proteção. O seu plano de governo mencionava a proteção social somente no que tangia a previdência, apresentando objetivos para populações específicas, como crianças, idosos e deficientes. As autoras

⁴De acordo com Behring & Boschetti (2011, p. 153), “[...] houve a entrega de parcela significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não-obrigatoriedade das empresas privatizadas de comprarem insumos no Brasil, o que levou ao desmonte de parcela do parque industrial nacional e a uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial. Diga-se, o inverso de tudo o que foi anunciado: o combate à crise fiscal e o equilíbrio das contas públicas nacionais”.

chamam a atenção para as modificações institucionais do primeiro dia de governo de FHC, através da Medida Provisória 813/95, a qual reordenou a área de assistência social. O MBES, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a LBA e o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência foram extintos. O Ministério da Previdência se tornou Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) em 1998. E foi criada a Secretaria da Assistência Social (SAS), em que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) instituído pela LOAS foi vinculado (SÁTYRO & CUNHA, 2014).

Foi instituído o Programa Comunidade Solidária (PCS) que funcionou com uma agenda própria definida pelo presidente e pela primeira dama. Tinha como objetivo combater a pobreza e a exclusão social por meio de mobilização de recursos públicos e da sociedade civil. A ênfase estava na transferência da responsabilidade do setor público para o privado. O PCS contribuiu para a desvalorização da institucionalização iniciado no MPAS e na SAS. Sátyro & Cunha (2014) destacam que, logo depois de instituído o PCS, o governo extinguiu o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), também conhecido como Agenda Básica. Dez milhões de pessoas perderam o acesso a cesta de alimentos e diversos programas foram suspensos de forma abrupta com a justificativa de cumprir normas impostas por acordos internacionais que exigiam redução de gastos com programas sociais.

A falta de ações mais contundentes do governo federal no campo da assistência social, contribuiu no surgimento de iniciativas de transferências de renda municipais nas cidades de Brasília, Campinas e Ribeirão Preto, dentre outras, na segunda metade da década de 1990, o que serviu de modelo para o próprio governo FHC e motivou a comunidade envolvida com a política da assistência a discutir sobre a necessidade de programas federais de transferência de renda com efeitos mais significativos. Apesar das indefinições do papel do Estado na Assistência Social, houveram pequenos avanços na sua normatização, tais como, a regulamentação em 1996 e implantação em 1997 do BPC. A produção no mesmo ano, da primeira Norma Operacional Básica (NOB/01), e em 1998, da segunda NOB/02. Além da Política Nacional de Assistência Social de 1998 e a de 2001, já no segundo mandato de FHC (SÁTYRO & CUNHA, 2014).

Após a sua reeleição em 1998, FHC atribuiu status ministerial à SAS que passou a ser Secretaria de Estado de Assistência Social, entretanto como o governo de FHC esteve voltado para o viés neoliberal, a assistência social foi tratada com seletividade e focalização das ações em segmentos populacionais e de extrema pobreza. Foi dado continuidade ao PCS, o que reforçou a parceria entre o Estado e a sociedade. Nesse período, foram realizadas ações

isoladas de diferentes ministérios e programas de transferência de renda em diversas áreas de políticas públicas, com destaque para: o Programa Bolsa-Escola (Min. da Educação), e o Programa Bolsa-Alimentação (Min. da Saúde), ambos em 2001 e o Auxílio Gás (Min. de Minas e Energia), em 2002.

Para Couto (2010), o governo FHC foi marcado por uma retomada da solidariedade na perspectiva do voluntariado, de forma a transferir a responsabilidade do Estado sobre os programas sociais para a iniciativa privada⁵, desconsiderando a concepção defendida na CF de 1988. Behring & Boschetti (2011) chamam a atenção para o estabelecimento do Termo de Parceria com ONGs e Instituições Filantrópicas para a implementação das políticas públicas, de forma a ignorar o conceito constitucional de seguridade social e desprofissionalizar a intervenção nessas áreas.

Sátyro & Cunha (2014, p.17) ressaltam que o presidente “optou por ajuste fiscal e não por proteção social no marco da Política de Assistência Social”, e que durante o seu segundo mandato houve estagnação dessa política, devido o debate político-ideológico entre os defensores da proteção social conforme a CF de 1988 e os neoliberais que queriam o Estado mínimo. De acordo com as autoras, as ações e programas do governo FHC no que tange à Assistência Social não podem ser consideradas como reforma de implementação, foram mudanças incrementais que de forma residual buscou prover um mínimo social alinhado ao projeto neoliberal bastante distante do que foi definido na Constituição de 1988.

Temos, portanto, entre os anos de 1985 a 2002, governos democráticos que retomaram práticas clientelistas no campo da assistência social,

As respostas governamentais às demandas da população foram apresentadas por meio de programas fragmentados, assistemáticos e seletivos, como o do leite de José Sarney; o da participação comunitária, de Collor de Mello, e o da Comunidade Solidária, de Fernando Henrique Cardoso. Repetiam-se, assim, programas de forte apelo popular, de cunho pontual, buscando sempre a legitimidade junto à população mais pobre, segmento destinatário dos mesmos (COUTO, 2010, p.153).

De acordo com Anete Ivo (2008), desde o final dos anos 90 e o início dos anos 2000, que o princípio da universalidade o qual marcou a mudança das políticas sociais brasileira na Constituição se deslocou para uma concepção focalizada da assistência social sobre os mais pobres.

A “focalização” da política social é um conceito que se situa antes de tudo ao nível de uma instância instrumental e operativa, vinculada à ideia das despesas sociais. Focalizar é estabelecer mecanismos e critérios para delimitar “quem” tem direito aos

⁵ Para uma análise mais aprofundada sobre o assunto, ver YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *Cadernos ABONG/CNAS*, São Paulo, o. 15-24, out.1995.

benefícios instituídos como subsídio público. Trata-se de uma política destinada a domínios que não questionam a reforma estrutural. No seu desenho eles estão deslocados da dimensão institucional do seguro social. Sua operacionalização se faz a partir da diferenciação do acesso; do incentivo ao consumo dos pobres, através da monetarização e da descentralização das ações e controle social dos programas ao nível local (IVO, 2008, p. 9-10).

Estes programas sociais focalizados demonstraram que as garantias constitucionais adquiridas após amplo debate com a sociedade civil não foram suficientes para assegurar a seguridade social de inspiração Beveridgiana na prática do Poder Executivo nos governos que sucederam a CF de 1988.

2.6 A implementação da Política de Assistência Social a partir do governo Lula

Para Maria Hermínia Tavares de Almeida (2004), a vitória de Lula da Silva nas eleições de 2002 representou a primeira grande mudança de elites governantes no país desde o final do regime militar.

Até então o PT fora o único dos sete maiores partidos brasileiros que sempre estivera na oposição no âmbito federal. Ainda que o novo governo se sustente numa coalizão que inclui partidos que já compartilharam o poder nos últimos dezanove anos, a mudança nos quadros dirigentes federais por ele promovida foi bastante profunda (ALMEIDA, 2004, p.7).

Apesar da grande coalização realizada pelo PT, no início do primeiro mandato do governo de Lula em 2003, temos um enfoque diferenciado no tratamento da Assistência Social do que vinha sendo realizado até então. Para Sátyro & Cunha (2014), isso pode ser explicado por dois argumentos principais: pelo contexto político inédito no Brasil, em que grupos sociais e políticos que antes eram atores externos no processo decisório, agora com a eleição de Lula, passavam a ter a capacidade de pressão e de ação direta dentro do governo. E pelo projeto político partidário do presidente Lula construído ao longo dos seus planos de governo nas campanhas eleitorais desde 1989.

Segundo as autoras, em 1989, o plano de governo do PT não mencionava especificamente a Assistência Social, mas pretendia atender as “exigências básicas de amplos setores marginalizados” e melhorar a distribuição de renda. Em 1994, a meta central era “combater a pobreza e a indigência que atingiam a metade da população brasileira”, aqui já aparece a Assistência Social como se organizava na época e a Política de Assistência Social é citada no plano com a delimitação de abrangência para dar atenção às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social e dar atenção às pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. Em 1998, o PT já apresentava a intenção de adotar programas de renda

mínima e de combate à fome. Em 2002, de forma ampliada, a Política de Assistência Social é tratada como um conjunto de políticas sociais que articuladas deveriam promover a inclusão social. Essa proposta propunha a revisão dos diversos programas de transferência de renda dos governos anteriores, a implantação do Programa Fome Zero para erradicar a miséria e a fome, além de criticar a Assistência Social fragmentada e focalizada dos governos anteriores e defender a concepção pública e universal da política assim como na CF de 1988.

De acordo com Sátyro & Cunha (2014), esse novo contexto político em que o PT chegou ao governo federal foi favorável às reformas de implementação da Política de Assistência Social em três frentes principais: *a regulamentação da Assistência Social, a construção do aparato administrativo e institucional para a oferta de serviços socioassistenciais e a transferência de renda*. Assim sendo, no primeiro ano de governo, Lula desmembrou o MPAS e criou o Ministério de Assistência Social e criou o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) responsável pelo Programa Fome Zero. As autoras ressaltam que o Programa Fome Zero foi importante por ter retornado à responsabilidade para o Estado, responsabilidade que estava diluída na sociedade pelo Programa Comunidade Solidária de FHC. Entretanto, devido as críticas de especialistas quanto à concepção e as estratégias, o programa Fome Zero logo foi substituído pelo Programa Bolsa Família (PBF) que foi lançado em outubro de 2003, e se tornou o maior programa de transferência de renda condicionada do Brasil e do mundo. Esse programa agregou outros que já existiam, como o Bolsa-Escola, a Bolsa-Alimentação e o Auxílio-Gás, todos do governo de FHC e o Cartão Alimentação que tinha sido criado sete meses antes pelo próprio governo Lula. As autoras ressaltam, que antes do governo Lula, esses programas não tinham a cobertura em todo o território nacional e nem eram coordenados entre si.

Em dezembro de 2003 foi realizada em Brasília, a IV Conferência Nacional de Assistência Social nominada LOAS-10, em comemoração aos seus 10 anos. O CNAS em defesa da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, deliberou a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como um novo modelo de gestão das ações na área de assistência social, com o objetivo de articular em todo o território nacional uma rede de proteção e promoção social descentralizada. Couto, Raichelis, Silva e Yazbeck (2017) destacam a importância desta conferência na defesa da materialização das diretrizes contidas na CF/88 e na LOAS/1993, em que a Assistência Social é entendida como uma *Política Social inserida no Sistema de Proteção Social Brasileiro, no campo da Seguridade Social*.

Em 23 de janeiro de 2004, após uma série de críticas quanto ao arranjo institucional, o MPAS e o MESA foram unificados e se criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pela Medida Provisória nº163/2004, tendo como titular Patrus Ananias (PT). O MDS ficou responsável pelas políticas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e de Transferência de Renda. O Ministro Ananias exerceu um papel importante nesse momento na arena do Executivo frente ao MDS. Ele organizou o ministério com a nomeação de especialistas com reconhecida capacidade técnica para a Secretaria Executiva e para os altos escalões da burocracia, alguns especialistas, com destaque para as profissionais assistentes sociais, que estiveram presentes desde as formulações na CF/88 (SÁTYRO & CUNHA, 2014).

Em 22 de setembro de 2004 foi aprovado pelo CNAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), após ser amplamente discutida em todo o país com os diversos sujeitos políticos e sociais, o que formou uma ampla coalização de apoio à sua formalização e implementação. Sátyro & Cunha (2014, p.21-22) analisam que a PNAS/2004 pode ser considerada como um novo marco regulatório da Assistência Social, pois uma das principais alterações desta política foi a mudança da lógica da proteção social que deixa de ser focada nos segmentos considerados vulneráveis e *volta-se para a garantia de “seguranças” (de acolhida, de convivência, de desenvolvimento, de autonomia, de sobrevivência a riscos circunstanciais, de renda)*. Desse modo, a PNAS/2004 afirma que a proteção social deve ser prestada a todos os que tiverem em situação de insegurança social independente de seu pertencimento a algum grupo específico, o que compreende à concepção universalista da política.

Em 2005, o CNAS através da Resolução nº 130, de 15 de julho, aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), a qual delineou os eixos estruturantes para a implementação e consolidação do SUAS no Brasil, através do pacto entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação. É importante ressaltar, que a NOB SUAS foi resultado de longos anos de formulação e de debate na área da Assistência Social. “Tem-se, então, a construção do SUAS enquanto requisito essencial da LOAS para dar efetividade e organicidade à Política Nacional de Assistência Social” (COUTO, RAICHELIS, SILVA, YAZBEK, 2017, p.14).

Na apresentação desta resolução, o então Ministro Ananias destaca a participação dos diversos setores nesta construção e chama a atenção para as reivindicações pela assistência social e pela democracia participativa desde antes da CF/88.

Sendo assim, vale ressaltar a profícua contribuição de todos os Estados brasileiros, do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social-Fonseas, do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social-Congemas, dos Conselhos (nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais de assistência social), das Comissões Intergestores Tri e Bipartite, dos gestores desta política (Federal, Estaduais e Municipais), dos representantes das Entidades Governamentais e Não-Governamentais, os profissionais inseridos neste movimento nos três níveis de governo, as universidades públicas, privadas e comunitárias. Enfim, todos aqueles que estão, neste momento, **fazendo mais uma vez, coro, voz e ação em uma luta que vem desde muito antes da Constituição Federal de 1988**, reafirmando a fundamental relevância de um processo participativo nos moldes e nas condições que o pacto intersetorial demanda e a democracia requer (CNAS, Res. 130 de 15/07/2005, grifos nossos).

Assim como na LOAS, a participação e mobilização de profissionais assistentes sociais comprometidas com o Projeto Ético-Político da categoria em defesa da Assistência Social como direito de todos e dever do Estado se destacou na formulação da PNAS/2004.

O profundo reordenamento da Política de Assistência Social ocorrido a partir de 2004 foi resultado direto da pressão exercida pelas assistentes sociais. Mobilizadas em fóruns, colegiados e conselhos voltados para a implantação, discussão e gestão da Política de Assistência nos municípios, nos estados e no país; em associações representativas da categoria como sindicatos, conselhos, e associações de ensino e pesquisa; ocupando secretarias municipais e estaduais encarregadas da Política de Assistência Social; unidas e parlamentares e, simultaneamente, militando em seus partidos políticos; ou ainda dando aulas, pesquisando e publicando sobre o tema do direito social à assistência, essa categoria profissional foi a principal responsável pela pressão exercida sob o governo recém-eleito para que este convocasse a IV Conferência Nacional de Assistência Social em dezembro de 2003, na qual foi deliberada a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (MENDONSA, 2012, p.137-138, 2º par.).

Assim sendo, com a participação dessas profissionais na formulação e na implementação, tanto no Poder Executivo quanto na Sociedade Civil, esse novo modelo de gestão da política através do SUAS trouxe novas institucionalidades para a PNAS. A normatização dos serviços ficou estruturada a partir da proteção social que aparece em duas modalidades: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial, esta última apresenta duas ramificações, a média e alta complexidade. Essa tipificação nacional dos serviços socioassistenciais foi aprovada pelo CNAS, já no 2º mandato do presidente Lula, através da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 e em 2011 no primeiro mandato da presidenta Dilma, a Lei nº 12.435 alterou a LOAS definindo os tipos de proteção da seguinte forma:

Art. 6º - A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas, projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das

potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Desde então, a oferta dos serviços da Proteção Social Básica é realizada pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e da Proteção Social Especial pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), além das entidades sem fins lucrativos de assistência social, em territórios com maiores índices de vulnerabilidade e risco social. De acordo com o art. 6º - C., §3º, da LOAS, “Os CRAS e os CREAS são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do SUAS, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.”

A PNAS/2004 articulou o SUAS a partir dos seguintes eixos: a matricialidade sócio-familiar; territorialização; descentralização político-administrativa; cofinanciamento nas três esferas de governo; relação democrática entre governo e sociedade civil; controle social; qualificação dos recursos humanos; e os sistemas de gestão, monitoramento e avaliação. A partir da articulação destes eixos centrais, o SUAS estabeleceu para os entes federativos novos instrumentos institucionais da assistência social e favoreceu uma gestão descentralizada, compartilhada, de cofinanciamento e de cooperação técnica, de modo a regular, monitorar e avaliar a sua implementação e consolidação (ANDRADE & ZIMMERMAN, 2011).

Diferentemente da política social do governo FHC, que incentivou a prestação da assistência social pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's), numa tentativa de transferir essa responsabilidade constitucional do Estado, o governo Lula buscou assumir a primazia da responsabilidade na condução das políticas públicas e estruturar através da implementação do SUAS a relação público-privado, tornando as entidades prestadoras de serviços socioassistenciais como *co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos aos usuários*. Para tal, a estratégia adotada na formulação da política foi a constituição de uma rede de atendimento socioassistencial, em que o Estado é tido como a principal referência para a sua consolidação. Um dos maiores desafios assumidos pelo MDS na apresentação da PNAS/2004 e da NOBSUAS/2005 foi romper com as práticas de benemerência, filantrópicas características da prestação de serviços socioassistenciais pelas entidades e promover práticas voltadas para a garantia de direitos e de cidadania dos usuários.

Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas,

caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação. Essa mudança deverá estar contida nas diretrizes da política de supervisão da rede conveniada que definirá normas e procedimentos para a oferta de serviços (MDS, 2005, p.48).

A partir dessas novas diretrizes, o próprio governo federal fomentou a participação da sociedade civil nos conselhos de assistência social. Essa participação já estava preconizada na CF/88 e na LOAS/1993, todavia, os governos que sucederam a nova Constituição não incentivaram a estruturação desta participação popular no controle social. Com a PNAS/2004, as instâncias deliberativas do SUAS se tornaram imprescindíveis para a implementação e gestão da política. A Lei n.12.435/2011, dentre outras medidas, alterou o art. 16 da LOAS/1993 e estipulou a responsabilidade do órgão gestor na promoção da infraestrutura necessária ao funcionamento dos conselhos:

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

- 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.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

Os governos de Lula e o primeiro governo de Dilma (2004/2014) foram avaliados como grandes impulsionadores da PNAS:

principalmente por meio do compromisso de investimento técnico, político e institucional de equipes profissionais que se sucederam à frente do então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e que apostaram na criação das bases legais e políticas que conferiram sustentabilidade federativa à PNAS e ao SUAS. A aprovação da Lei n. 12.435 de julho de 2011 pelo governo Dilma Roussef, alterando a LOAS para introduzir o SUAS como estratégia de gestão das ações na área de Assistência Social sob a forma de um sistema descentralizado e participativo, expressou o acolhimento governamental de uma bandeira política protagonizada por um amplo movimento organizado pelo país, composto por uma miríade de organizações e sujeitos atuantes na Política de Assistência Social, que pressionavam para que fosse conferido estatuto de legalidade institucional a um processo que se adensava sem garantias de continuidade” (COUTO, YAZBEK, SILVA, RAICHELIS, 2017, p.16, 2ºpar.).

Entretanto, para Silva (2014), apesar dos esforços dos governos do PT em implementar a PNAS e promover debates com os municípios e estados para a consolidação da política de assistência como dever do Estado, as políticas sociais continuaram sob a égide do

neoliberalismo, subordinadas às orientações dos organismos internacionais, o que resultou em cortes e ajustes em suas formas de financiamento.

Na perspectiva neoliberal, como vimos em Harvey (2011; 2014), o indivíduo é responsabilizado pelo seu bem-estar, o que resulta em políticas sociais promovidas por um Estado hostil às formas de solidariedade social. Adota-se a concepção focalizada da assistência social baseada na eficiência dos gastos sociais, o que acaba por despolitizar e tecnicizar a questão social e substituir os direitos sociais universais por benefícios a um número restrito de indivíduos, “os mais pobres entre os pobres” (IVO, 2004). No Brasil, este dilema resulta na reconversão do tratamento da questão social, que deixa de tratar a universalidade da proteção e justiça social e passa a centrar-se em programas mitigadores e focalizados da pobreza. Esse deslocamento do desenho e da concepção das políticas sociais ocorre num contexto internacional de agenda liberal que enfatiza o combate à pobreza como condição compensatória e que converge com uma demanda histórica do Brasil em superar condições de extrema pobreza vivida por inúmeras famílias (IVO, 2008).

É incontestável a legitimidade dos três últimos governos brasileiros na área social e nas melhorias das condições materiais de vida dos setores socialmente mais vulneráveis, num contexto de extraordinário crescimento econômico. No entanto, o princípio estratégico da assistência reforça a segmentação da proteção social, e “deixa de fora” uma faixa significativa de pessoas, que não são elegíveis para os programas de assistência focalizada, nem se beneficiam da Previdência social. Esse segmento corresponde a 27,4% da população ocupada brasileira de 16 a 65 anos, e abarcava quase 24,69 milhões de pessoas desprotegidas socialmente, em 2014, segundo dados da PNAD/IBGE 2015 (IVO, 2018, p.43-44).

Apesar da política social nos governos do PT não terem alcançado a universalidade da política na prática das suas ações, as mudanças no campo da Assistência Social foram muito significativas, novas institucionalidades foram inseridas na gestão da PNAS, reivindicações históricas do Movimento da Assistência Social foram incorporadas na formulação da política. Aqui cabe retomarmos a análise feita por Miliband sobre os governos oriundos de partidos trabalhistas e socialistas quando estes chegam ao poder. Ao estudar os líderes social-democratas nos países capitalistas no século passado, ele identificou que esses governos acabavam assumindo uma postura mais moderada com o intuito de acalmar as classes dominantes e as elites empresariais, demonstrando que não são uma ameaça aos negócios e que não pretendem realizar uma grande reforma no sistema burocrático, ou no campo econômico e social. Esses governos acabaram contribuindo para a manutenção dos interesses desta elite através de suas coalizões. Entretanto, o autor constata que apesar dos governos de esquerda terem sido moderados, fizeram mais que os outros governos no campo social (MILIBAND, 1972). Entendemos que essa análise pode ser aplicada aos governos do PT.

Apesar de todas as dificuldades na implementação do SUAS, Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2017, p.15), ao avaliarem os primeiros anos desse processo identificaram mudanças substantivas nas concepções e práticas da PNAS, *em uma área que historicamente foi concebida como o avesso de uma política de direitos, sempre sujeita a manipulações clientelistas e patrimonialistas*. Outro desafio para a consolidação da PNAS/2004 é o direcionamento do governo federal num cenário de intensa crise política e econômica. Desde o golpe parlamentar de 31 de agosto de 2016, com a instauração do governo ilegítimo de Michel Temer, passando pelo novo governo eleito em 2018, Jair Bolsonaro, que está ocorrendo um verdadeiro desmanche das políticas sociais. Temos novamente, uma retomada do conservadorismo e uma intensificação do projeto neoliberal com o acirramento das desigualdades sociais num processo de destruição dos direitos sociais conquistados.

Para Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2017), nós estamos em um momento de regressão de direitos e de ameaça às políticas sociais, porém, as autoras apontam que a desconstrução da PNAS/2004 e do SUAS/2005 não será tarefa fácil para o Poder Executivo, pois existe uma consolidação do SUAS em andamento, “temos uma Política Nacional de Assistência Social e temos o SUAS, com mais de 10 mil unidades públicas de referência e especializadas espalhadas por todo o País e cerca de 300 mil trabalhadores atuando na área”. Diante disto, entender as disputas de hegemonia que ocorrem no interior do campo da Assistência Social se torna fundamental:

Embora, os avanços do SUAS sejam uma realidade incontestável, não podemos nos iludir, esses avanços expressam um movimento permeado de contradições, de continuidades e rupturas, de tendências conservadoras e progressistas que disputam espaços de hegemonia num campo fértil para regressões moralizantes e meritocráticas. Aprofunda-se o ataque ao fundo público e aos direitos sociais arduamente conquistados. Processo este que deve ser aprendido como um movimento contraditório, onde sempre estão em disputa os sentidos e os rumos da sociedade. Assim sendo, a politização desse processo é que permitirá que o SUAS se coloque (ou não) na perspectiva de forjar formas de resistência e defesa de cidadania de seus usuários, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas, agora fortemente sustentadas pelas contrarreformas nas esferas política e econômica de nosso país (2017, p.18).

Vivenciamos, portanto, um momento de profundas tensões na sociedade brasileira Couto, Yazbek, Silva e Raichelis (2017, p.19) defendem que nesta conjuntura, “a pesquisa e a produção de conhecimento crítico sobre a realidade brasileira e sobre o SUAS podem ser uma contribuição relevante na luta coletiva a ser empreendida contra a sua desconstrução”.

No próximo capítulo, abordaremos o surgimento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, a especificidade dos conselhos de Assistência Social e apresentaremos o Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Salvador (CMASS).

3. CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No primeiro capítulo, no final da década de 1960, o Estado de bem-estar social entrou em crise, que perdurou na grande crise internacional do capital na década de 1970 e oportunizou o desenvolvimento do Estado neoliberal nos países desenvolvidos, no decorrer dos anos de 1980. E no Brasil, o que estava acontecendo nesse período? Discorreremos no segundo capítulo sobre a trajetória da Política de Assistência Social no Estado Brasileiro e identificamos que as décadas de 1960, 1970 e 1980 para os brasileiros também foram marcantes. Iniciamos os anos de 1960 com intensas mobilizações sociais e finalizamos a década sob intensa repressão coercitiva do Estado ditatorial, uma ditadura que durou 21 anos. Em 1985 temos finalizada a transição para o governo democrático realizada pelos próprios ditadores. É neste contexto contraditório, que os conselhos gestores se desenvolveram e ganharam destaque durante a Assembleia Constituinte e na Constituição Federal de 1988. A partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, o controle social que já vinha sendo exercido desde a década de 1990 nos conselhos gestores de Assistência Social ganhou um novo fôlego com a implementação do SUAS.

Neste capítulo, apresentaremos a contextualização do surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas e a sua importância a partir da Constituição Federal de 1988. Em seguida, abordaremos a especificidade dos conselhos de Assistência Social e apresentaremos a primeira parte dos dados da pesquisa empírica realizada no Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Salvador (CMASS) a partir da análise do desenho institucional e das atas, extratos de atas e resoluções.

3.1 Dos Conselhos Comunitários e Populares aos Conselhos Gestores

No capítulo anterior, vimos que o início da década de 1960 foi de grande efervescência social. O campo democrático popular vinha se desenvolvendo desde o governo Vargas, principalmente, através das organizações sindicais. Durante o governo Goulart, ocorreu a emergência das forças democráticas populares no cenário político formada por amplas camadas da classe trabalhadora, tanto urbana quanto rural, além de segmentos pequeno-burgueses com destaque para os intelectuais da época, e parcelas da Igreja Católica e das Forças Armadas. Era um movimento que defendiam as reformas de base e reivindicavam maior participação política da sociedade civil nas arenas decisórias para disputar projetos alternativos. Na

perspectiva de resolver os problemas sociais internos do país, o governo de João Goulart abriu espaços importantes dentro do aparelho do Estado para protagonistas políticos comprometidos com os interesses populares, propiciando uma nova experiência de democracia para o povo brasileiro, através da participação política das classes subalternas, dos movimentos sociais, sindicatos, estudantes e o PCB, numa tentativa de ampla reestruturação do padrão de desenvolvimento econômico e uma profunda democratização da sociedade e do Estado, apesar de não contestar a ordem capitalista. Entretanto, esta participação política das classes subalternas e as propostas de reformas sociais no governo de Goulart não agradaram a burguesia brasileira que estabeleceram a sua autocracia burguesa através da ditadura militar em abril de 1964 (FERNANDES, 1974; NETTO, 2015).

Apesar desta derrota das forças democráticas nacionais e populares, o período pré-1964 demonstrou o anseio da sociedade civil organizada em participar dos espaços de decisão política em busca de melhoria das condições de vida no país. A partir do golpe, a sociedade civil foi perdendo cada vez mais o seu potencial revolucionário diante da forte repressão sofrida, através do AI-5, como analisado. Entretanto, o governo militar ao final da década de 1960, permitiu que vários conselhos comunitários fossem criados para atuarem junto à administração municipal com o objetivo de incorporar ao seu governo reivindicações populares. Para Tatagiba (2002), os conselhos comunitários se caracterizavam por serem espaços em que as comunidades apresentavam suas demandas às elites políticas locais que as tratavam a partir de práticas clientelistas.

No decorrer dos anos de 1970, o debate sobre conselhos começou a ter destaque no Brasil e os conselhos populares propostos pelos setores de resistência ao regime militar e de esquerda se multiplicaram no país.

Os conselhos populares foram propostos por setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, tais como: organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que fossem assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução (GOHN, 2000, p.176, 3ºpar.).

Gohn observa que foram produzidos vários entendimentos sobre os significados dos conselhos populares na época. Ela exemplifica através de um trecho de um artigo publicado em 1988, escrito por Suzana Moura “Conselhos populares: remédio para todos os males?”, que traz um entendimento que estes conselhos não deveriam ser caracterizados como um “duplo poder”, um poder paralelo ao poder burguês:

Entendemos a participação popular na gestão da cidade como elemento central da luta pelo acesso e melhoria da qualidade da infra-estrutura e serviços urbanos, por melhores condições de vida e, portanto, pelo direito à cidade. Se coloca nos marcos da luta pela democratização da gestão e dos negócios públicos [...] **Não podemos confundir essa luta pela participação, do ponto de vista do controle popular, com a construção de situações de estabelecimento de um poder paralelo ao poder burguês (duplo poder). Também não pode ser entendida como uma estratégia de alargamento da democratização do estado até a conquista do socialismo. E nem significa a conquista do poder municipal pelos trabalhadores. A conquista de mecanismos de democratização da gestão da cidade pode alterar apenas um governo e não o estado enquanto tal. Pode significar uma alteração na correlação de forças política municipal, mas as regras do jogo e o comando da sociedade continuam com as classes dominantes**” (MOURA, 1998: p. 16-17 apud GOHN, 2000, grifos nossos).

Se por um lado, tínhamos o entendimento de Suzana Moura sobre os conselhos numa perspectiva de manutenção da hegemonia da classe dominante através destes espaços, por outro lado, tínhamos ainda as forças democráticas populares atuando através de diversos movimentos sociais – os quais não deixaram de existir apesar de terem suas ações limitadas diante do regime ditatorial – que acreditavam que a participação deste conselhos poderiam intervir na administração pública e promover mudanças através de políticas públicas.

Na década de 1980, a questão da participação popular apareceu como central e reivindicada pela sociedade civil brasileira.

A participação popular foi definida, naquele período, como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante eram os agentes e os atores básicos da participação popular (GOHN, 2002, p. 7).

Durante o processo de abertura política, o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, divulgou a *Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional*, que propunha a criação de mecanismos de participação popular nos municípios para atuar junto ao Estado nas políticas públicas, a partir do controle da execução e do monitoramento das ações governamentais (CUNHA & PINHEIRO, 2009).

Isto contribuiu para o surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988. Estes conselhos de caráter interinstitucional formado pelo Estado e a sociedade civil, baseados no princípio da participação cidadã, se tornaram mecanismos legais e institucionais do exercício de controle social nos três níveis governamentais na década de 1990. Após a promulgação da referida Constituição, leis específicas foram criadas para regulamentar as políticas setoriais e a participação nos conselhos via a democracia participativa. Diferentemente dos conselhos comunitários e populares que eram formados apenas pela sociedade civil, os conselhos gestores surgem como

parte da esfera pública, com a composição paritária entre membros representantes do Estado e da sociedade civil.

Os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de **expressão, representação e participação da população**. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas; sendo responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo (GOHN, 2000, 1ºpar. p.178, grifos nossos).

Ao serem inseridos na esfera pública, os conselhos gestores adquirem assentos institucionais junto ao poder público dentro de um espaço de decisão da gestão urbana, diferentemente dos conselhos comunitários, populares ou fóruns civis não governamentais que estavam limitados à mobilização e pressão popular. Gohn (2000, p.178) identifica que surge uma nova institucionalidade pública a partir dos conselhos gestores, o que a autora chama de *uma nova esfera social pública ou pública não-estatal*. Essa nova institucionalidade resulta em um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade civil, a partir da participação da população nas decisões políticas e na formulação de políticas sociais.

Os conselhos entendidos como espaços públicos de gestão participativa só começam a ser criados em 1991 de forma bastante tímida. De acordo com Gohn (2000), o aumento dos conselhos é promovido pela legislação específica de 1996 que traz a obrigatoriedade dos municípios criarem seus conselhos para receberem os recursos financeiros das áreas sociais. A autora constata que, em 1991 foram criados 71 conselhos, entre 1994 a 1996 temos 305, após 1997 sobe para 488, esse número aumenta para 1.167 conselhos nas áreas da educação, assistência social e saúde em 1998 (GOHN, 2000, p.178). Em 2001, o IBGE realizou uma pesquisa nos municípios brasileiros e identificou que em mais de 90% deles se tinha o registro dos conselhos nas áreas da Saúde, Assistência, Criança e Adolescente, o que evidenciou a magnitude que essas instâncias adquiriram ao longo das últimas décadas (ALMEIDA & TATAGIBA, 2012).

Os conselhos gestores municipais se tornaram essenciais para o processo de descentralização do país promovido pela CF de 1988, principalmente da esfera federal para a esfera municipal, em que os governos municipais tiveram suas ações e recursos ampliados (CORTES, 1998). A descentralização no Brasil, para Souza (2004) se desenrolou em dois campos: no aumento dos recursos financeiros para os municípios garantidos pela Constituição, e, no aumento progressivo das transferências federais, a partir dos anos 1990 para a implementação de alguns programas sociais universais. Entretanto, a descentralização

consolidou as políticas voltadas para a implementação de políticas sociais e não para o aumento da capacidade de decidir sobre os recursos. A autora ressalta que as regras aplicadas aos governos locais não levam em consideração a complexidade dos 5.561 municípios, os quais apresentam diferenças socioeconômicas e demográficas significantes, isto resulta em uma distribuição desigual dos recursos federais.

A participação da sociedade civil no sistema descentralizado não se concentrou, somente, nos conselhos gestores, outras instituições participativas (IP's) tiveram destaque nesse período. Segundo Leonardo Avritzer (2008, p. 45), as IP's são "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas". Ele identificou três tipos de constituição de IP's no Brasil: (1) por um desenho participativo de baixo pra cima; (2) por um processo de partilha de poder entre representantes do Estado e da sociedade civil que participam simultaneamente em uma instituição; (3) por um processo de ratificação pública em que a sociedade civil é chamada para referendá-lo. Dessa forma, são exemplos de IP's: os Orçamentos Participativos, os Conselhos de Políticas ou gestores e os Planos Diretores Municipais. O autor realizou uma vasta pesquisa em diferentes cidades brasileiras e identificou que essas IP's expressam desenhos institucionais que variam em três aspectos importantes: "[...] na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação" (AVRITZER, 2008, p. 44).

Diante destas experiências participativas, o Brasil se apresentou como um importante campo de estudo sobre a governança local e a participação cidadã (CKAGNAZAROFF, 2009). De acordo com AVRITZER (2008), o princípio constitucional da participação propiciou que o Brasil no século XX passasse de um país com poucas formas participativas para um dos países com o maior número dessas práticas, contrariando as expectativas exposta na literatura internacional, que não consideravam possível a criação de mecanismos de participação nos países em desenvolvimento devido o histórico de suas instituições políticas.

As experiências participativas abundantes nos territórios locais brasileiros desde a década de 1980 expressam a tentativa de conciliação de duas visões distintas sobre o papel dos governos locais: o governo local como o principal provedor de serviços sociais universais em contraponto ao governo local como locus privilegiado para a prática da democracia deliberativa, em busca do equilíbrio entre quem decide e quem é afetado pelas decisões. Nesse contexto de municipalização de alguns serviços sociais universais é possível identificar novas institucionalidades na governança local que tem significado o envolvimento de novos

sujeitos no processo decisório e no controle da implementação de políticas sociais em formatos diferenciados, com menor ou maior grau de participação (SOUZA, 2004). Nos Conselhos Gestores de Assistência Social tivemos o destaque do protagonismo das assistentes sociais organizadas em suas entidades de classe e acadêmicas. Vejamos a especificidade destes conselhos a partir da importância da atuação destas profissionais no Conselho Nacional da Assistência Social.

3.2 Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)

Os conselhos gestores de Assistência Social estão definidos na Lei 8.742/1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Sobre o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Raichelis (2015) analisa que,

apesar dos conflitos, dificuldades e morosidades que presidiram a instalação do CNAS, a conquista deste espaço representa a concretização de um dos principais mecanismos democratizantes propostos na LOAS – que definiu como suas atribuições a aprovação, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e dos recursos para a sua implementação por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (RAICHELIS, 2015, p. 158-159).

A primeira composição do CNAS tomou posse em 04 de fevereiro de 1994, durante o governo Itamar Franco. Através de entrevistas com participantes desta gestão, Raichelis pontuou que as relações estabelecidas entre o CNAS e o Ministério do Bem-Estar Social, nesse momento foram cheias de tensões, pois a então ministra da pasta, não reconhecia a importância do Conselho.

As dificuldades iniciais de funcionamento do Conselho que são mencionadas pelos entrevistados iam desde a falta de necessária infraestrutura (uma sede, por exemplo), que não foi prontamente posta à disposição dos conselheiros, até as tensões que cercaram o relacionamento cotidiano com um Executivo que ‘virava as costas’ para o Conselho (RAICHELIS, 2015, p. 163).

Outras dificuldades apontadas foi a herança cartorial do antigo CNSS criado em 1938, que foi extinto pela LOAS e as inúmeras denúncias de corrupção deste órgão:

A extinção do CNSS e sua substituição pelo CNAS deram-se em uma conjuntura política de críticas à conduta ética do antigo Conselho, alvo de acusações de corrupção, apadrinhamento e clientelismo político no processo de concessão de registros e certificados de utilidade pública, isenções fiscais e subvenções às entidades prestadoras de serviços assistenciais (RAICHELIS, 2015, p. 164).

Entretanto, Raichelis analisa que essa mesma herança cartorial que a princípio foi um grande entrave, serviu para o fortalecimento do seu trabalho burocrático, pois o Conselho

conseguiu estruturar uma sistemática de trabalho através de assessorias, consultorias e redes de trabalho com universidades e técnicos.

Em 1998, no governo FHC, a Norma Operacional Básica da Assistência Social definiu as diretrizes básicas para a consecução da PNAS/1998, com estratégias, princípios e diretrizes para a sua operacionalização. O que trouxe contribuições significativas no que tange a transferência automática de recursos entre os níveis de governo, via Fundos de Assistência Social e a autonomia dos estados e municípios para geri-los. A partir desta normativa, as atribuições dos Conselhos de Assistência Social foram ampliadas e foi fomentado a criação de espaços de negociação e pactuação que foram denominados de Comissão Intergestores Tripartite (CIT), formada pela união, estados e municípios, e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), formada pelos estados e municípios, os quais passaram a ter caráter deliberativo no âmbito operacional na gestão da política. Entretanto, não houve nesse momento reformas de implementação da Política, mas sim, modificações de princípios e normas legais (SÁTYRO & CUNHA, 2014). O objetivo do governo FHC era diminuir ao máximo a responsabilidade do Estado com a Assistência Social e transferir essa função e recursos públicos para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), criadas pela Lei n.9790/1999 (CUNHA & PINHEIRO, 2009).

Somente nos anos 2000, no governo Lula que as reformas de implementação da Política Nacional de Assistência Social alteraram de forma significativa a sua estrutura. Através de Resoluções do CNAS, são estabelecidas a PNAS/2004 e o SUAS/2005. Cortes (2015) chama a atenção para o fato de que o governo não se utilizou de Portarias Ministeriais, mas de Resoluções do Conselho. De acordo com uma das entrevistas feitas por Cortes com uma conselheira governamental do CNAS, essa decisão do governo se justificou, pois:

Nós precisávamos fazer mudanças rápidas no governo federal, mudanças na área, implantar o Sistema Único de Assistência Social, mudar a normatização da área. Então, a gente sabia que se fosse pelo trâmite burocrático de portarias, decretos e legislação, ia demorar mais. Então, a gente foi por Resoluções do Conselho Nacional (...) então, a gente construiu todo um projeto e fomos implantando o SUAS por Resoluções do Conselho Nacional, mesmo antes de transformá-lo [o SUAS] em lei (A.S., entrevista de 10/10/2011) (CORTES, 2015, p.143).

Dessa forma, o CNAS ganhou um novo e importante papel institucional na estruturação e normatização nacional do SUAS/2005. A partir da Lei 12.101/2009, o CNAS deixou de exercer a função herdada do CNSS, de certificar as entidades como beneficentes de assistência social para garantia de isenções fiscais, o que proporcionou que o CNAS assumisse um papel político mais efetivo, com o foco na implementação do SUAS.

Para Cortes (2015), os governos de Lula e Dilma favoreceram a participação de profissionais assistentes sociais em cargos de direção estratégicos para a formulação e implementação da PNAS/2004. A autora utiliza o conceito de *policy community* para se referir ao protagonismo que essas profissionais tiveram no MDS e no CNAS.

A noção de *policy community*, em contraste, refere-se a um número limitado e relativamente estável de membros que dividem os mesmos valores e visão sobre quais devem ser os resultados da política setorial. As decisões são tomadas dentro dessas *communities*, em processos fechados para outras comunidades e para o público em geral (Rhodes, 1986). *Policy communities* participam das redes de políticas, tentando afetar processos decisórios que se tornaram muito segmentados, na medida em que as políticas são elaboradas por uma miríade de organizações interconectadas e interpenetradas (Jordan & Richardson, 1979). As noções de *policy community* e rede de política (Hecl, 1978; Jordan & Richardson, 1979; Rhodes, 1986) buscam entender como se processam as decisões nas diversas áreas de políticas públicas e nos centros decisórios dos governos. Elas podem ser denominadas como triângulos de ferro, nichos temáticos, subsistemas políticos, redes temáticas, *advocacy coalitions*, mas “qualquer que seja a denominação adotada, ela se refere a uma comunidade de especialistas operando fora do processo político visível, em contextos nos quais a maior parte das questões de cada política setorial específica é tratada no interior de uma comunidade de *experts*” (True; Jones & Baumgartner, 2007, p. 157-158) Um grupo de *experts*, integrantes de uma *community*, ao tornar-se decisor político, age no sentido de escolher as alternativas de solução para os problemas que se apresentarem na agenda governamental que sejam as mais adequadas aos seus valores e visão sobre os resultados desejáveis da política. Age de forma estratégica e constrói alianças com atores sociais e governamentais para a consecução de seus objetivos (CORTES, p.132)

A partir destas definições, Cortes (2015) identificou que determinadas assistentes sociais que atuaram no Poder Executivo e no CNAS formaram essa *policy community*, o que foi fundamental para a transformação do papel exercido pelo CNAS e na implementação da PNAS/2004, na mesma perspectiva defendida pela CF/1988 e pela LOAS/1993, em defesa da Assistência Social como direito do cidadão e responsabilidade do Estado.

Couto, Raichelis, Silva e Yazbek ressaltam a importância destas mudanças para as forças políticas da área da assistência social como um todo:

a implantação da PNAS e do SUAS tem liberado, em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir das fundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle de ações na área (2017, p.68).

Vale ressaltar a valorização do CNAS pelo governo Lula, pois desde a sua criação, as relações estabelecidas entre o CNAS e o Executivo foram de fortes tensões e dificuldades de todos os tipos. Para Cunha & Pinheiro (2009), o fato de profissionais assistentes sociais comprometidas com o Movimento da Assistência Social terem assumido cargos importantes na Secretaria Nacional de Assistência e MDS, proporcionou um diálogo com a sociedade civil de valorização e de respeito do CNAS como espaço legítimo de interlocução e deliberação.

Outro fator importante de valorização do CNAS foi a constatação do “poder multiplicador da organização da área da assistência social nos estados e municípios” através das Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais, o que deu visibilidade ao CNAS (RAICHELIS, 2015). Por ocupar esta posição estratégica a nível nacional, a atuação do CNAS foi reconhecida no governo Lula, “como o caminho mais curto e rápido para viabilizar a implementação das diretrizes que passavam a organizar o SUAS”, através da publicação de Resoluções (CORTES, 2015). Veremos ao apresentar a pesquisa empírica, a importância da normatização do CNAS para a orientação das ações do Conselho Municipal de Assistência Social de Salvador no exercício do controle social da Política Municipal da Assistência Social.

3.3 O Conselho Municipal de Assistência Social de Salvador

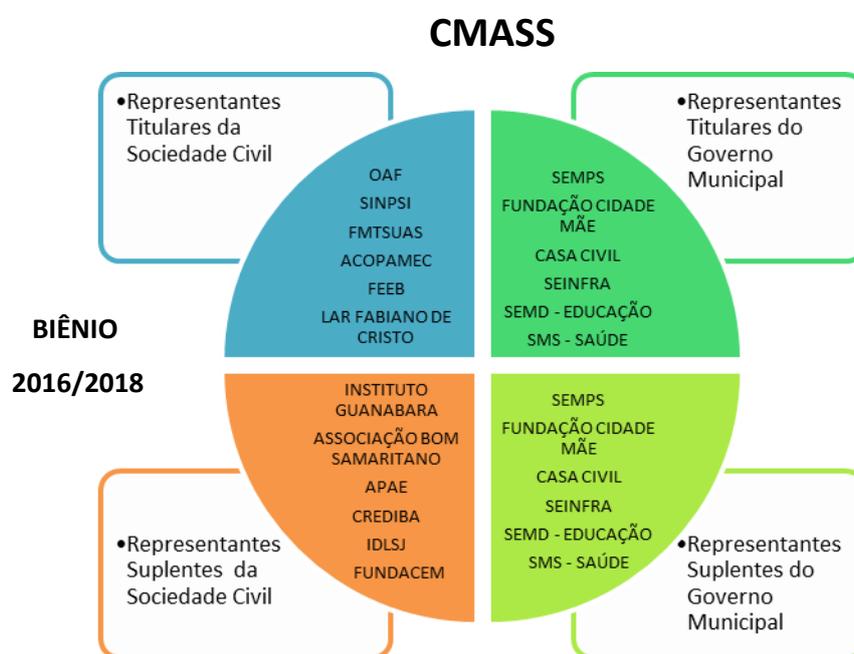
A partir da orientação da LOAS, o Conselho Municipal de Assistência Social de Salvador (CMASS) foi instituído durante a gestão da prefeita Lídice da Mata (PSDB), pela Lei Municipal 5096 de 08 de janeiro de 1996, como um órgão de deliberação colegiado, de caráter permanente do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, sendo responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social. Atualmente está vinculado à Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPS). Sua sede está localizada na Avenida Sete de Setembro, nº89, Térreo, Edf. Oxumaré, Ladeira de São Bento, CEP: 40.060-000.

3.3.1 Desenho institucional: composição, estrutura e funcionamento do CMASS

O CMASS é composto por um Colegiado formado por conselheiros(as) e uma Secretaria Executiva formada por um corpo técnico e administrativo para cumprir as funções designadas pelo Conselho. De acordo com o seu Regimento interno aprovado pela Portaria Municipal 001 em 21 de dezembro de 2012, sob gestão do prefeito Antônio Imbassahy (PFL), o Colegiado do CMASS possui composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil. São seis membros titulares e seis membros suplentes representantes do poder público municipal indicados pelo Poder Executivo, e seis membros titulares e seis membros suplentes eleitos pelos usuários, Organizações da Sociedade Civil (OSC's) e trabalhadores do setor da Assistência Social, escolhidos em foro próprio, sob a fiscalização do Ministério

Público. Desse modo, o CMASS é composto por doze membros e seus respectivos suplentes. A duração dos mandatos dos conselheiros é de dois anos, sendo permitida aos membros não governamentais uma única recondução pelo igual período sucessivo. A cada mandato é assegurado a alternância entre a representação do governo e da sociedade civil no exercício da função de presidente e de vice-presidente. A gestão do Biênio 2016/2018, estudada nesta pesquisa é de representação da Sociedade Civil. No quadro 1, a seguir apresentamos as organizações e Secretarias que fazem parte deste Conselho.

QUADRO 1: Representantes do CMASS Biênio 2016/2018⁶



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa realizada.

No que se refere à ausência, a entidade da sociedade civil cujo representante não compareça a três assembleias ordinárias consecutivas ou cinco intercaladas durante o ano, salvo as justificadas por escrito, perde o mandato e assume o respectivo suplente. Os membros do CMASS não recebem remuneração por sua participação no Colegiado, de acordo com o art. 43 do Regimento (2012), “seus serviços serão considerados, para todos os efeitos,

⁶ **Titulares da Sociedade Civil:** Organização do Auxílio Fraternal (OAF); Sindicato dos Psicólogos da Bahia (SINPSI); Fórum Municipal dos Trabalhadores do SUAS (FTMSUAS); Associação das Comunidades Paroquiais de Mata Escura e Calabetão (ACOPAMEC); Federação Espírita do Estado da Bahia (FEEB) e Lar Fabiano de Cristo. **Suplentes da Sociedade Civil:** Instituto Guanabara; Associação Bom Samaritano; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE); Centro de Referência em Direitos Humanos e Assistência Social da Bahia (CREDIBA); Instituto de Desenvolvimento Social Leão de Judá (IDLSJ) e Fundação César Montes (FUNDACEM). **Titulares e Suplentes do Poder Público:** Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPS); Fundação Cidade Mãe; Casa Civil; Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA); Secretaria Municipal de Educação (SEMD) e Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

como de interesse público e de relevante valor social”. Quando os(as) conselheiros(as) estiverem representando o CMASS em eventos, as despesas com transporte, alimentação e diária será de cobertura e o provimento do órgão gestor responsável pela Política Municipal e Assistência Social, que no caso do município de Salvador é a SEMPS.

QUADRO 2: Estrutura Organizacional do CMASS



Fonte: Elaboração própria com base no Regimento Interno do CMASS (2012).

Como apresentado no Quadro 2, a estrutura organizacional do CMASS é dividida em **(1) Plenária ou Assembleia:** instância de deliberação superior, responsável por apreciar e deliberar todos os assuntos e matérias de competência do CMASS, tais como: instituir normas necessárias à regulamentação e implementação da Política Municipal de Assistência Social; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos e os serviços de assistência social prestados à população; aprovar a composição das Câmaras Técnicas, da criação e composição da Comissão Eleitoral e de Grupos de Trabalhos; É formada pelo Colegiado e conduzida pelo Presidente que poderá ser substituído pelo Vice-Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário, ou escolhido entre os demais membros do Conselho, nesta ordem; **(2) Diretoria Executiva:** responsável por dirigir, coordenar, supervisionar, orientar e avaliar as atividades do CMASS. É eleita por maioria simples dos membros do Conselho, composta de: (I) Presidente; (II) Vice-Presidente; (III) 1º Secretário; (IV) 2º Secretário; **(3) Secretaria Executiva:** corpo técnico e administrativo fornecido pelo gestor municipal. É responsável pelo suporte técnico operacional da gestão administrativa das atividades do CMASS; **(4) Câmara Técnica:** de caráter permanente trata de temas e assuntos deliberados pela Plenária, responsável por emitir pareceres e relatórios para subsidiar as votações nas assembleias. Na gestão estudada temos quatro Câmaras Técnicas registradas na Resolução CMASS nº 01/2017 conforme o quadro a seguir:

QUADRO 3: Competências das Câmaras Técnicas na Gestão 2016/2018

<p>CÂMARA TÉCNICA DE NORMAS E FUNCIONAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realiza estudos e desenvolve ações para auxiliar o CMAS na normatização de suas competências; Elabora e revisa propostas de resolução; Presta esclarecimentos e busca a correta interpretação das resoluções do CNAS, do CEAS e demais atos normativos afetos à atuação do CMAS; Acompanha os atos normativos afetos à assistência social e ao CMAS, propondo alterações para adequação das normas internas à legislação atual; Acompanha a tramitação de projetos de lei e demais normativas referentes à Assistência Social.
<p>CÂMARA TÉCNICA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propõe a realização de estudos e desenvolve ações para auxiliar o acompanhamento do orçamento e financiamento da assistência social; Realiza estudos que visem subsidiar o CMAS no acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos da Assistência Social; Elabora projetos básicos para execução de ações do CMAS, submetendo-os à SEMPS; Acompanha a execução orçamentária da Assistência Social, em especial a do Fundo Municipal de Assistência Social e do funcionamento do CMAS.
<p>CÂMARA TÉCNICA DE POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assessoria o CMAS na avaliação de desempenho dos serviços, programas, projetos e benefícios Socioassistenciais, bem como seus ganhos sociais; Assessoria o CMAS na discussão intersetorial de políticas públicas, em articulação com a SEMPS, conselhos setoriais e os conselhos de defesa de direitos; Levanta dados e informações que subsidiem o acompanhamento da efetivação do SUAS, em equipamentos públicos e privados; Acompanha as pautas e agendas de discussão da CIB, dos conselhos setoriais e conselhos de defesa de direitos; Elabora pareceres, notas técnicas e instrumentais e propor estudos e pesquisas que visem a subsidiar o CMAS.
<p>CÂMARA TÉCNICA DE CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assessoria e apoia as atividades do CMAS referentes ao acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução e operacionalização do PBF: quanto à operação do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); acerca da gestão dos benefícios PBF; acompanhamento das condicionalidades do PBF; quanto às ações intersetoriais do PBF.

Fonte: Elaboração própria com base na RESOLUÇÃO Nº 01/2017 do CMASS.

Além das Câmaras Técnicas, o Regimento Interno (2012) ressalta que também poderão ser instituídas Comissões para grupos de trabalhos para análise e elaboração de pareceres e recomendações que subsidiem as decisões da Plenária. Dessa maneira, a funcionamento do CMASS ocorre por meio de reuniões mensais de Câmaras Técnicas e Assembleias ordinárias, podendo haver convocações de Assembleias extraordinárias.

As assembleias ou *trabalhos da Plenária* conforme exposto no Regimento Interno (2012) obedecem a seguinte sequência, de acordo com o artigo 17: (I) abertura pelo Presidente; (II) verificação da presença e da existência de quórum para instalação da Plenária; (III) leitura, discussão e aprovação da ata da reunião anterior; (IV) apresentação e discussão da pauta; (V) distribuição dos processos aos respectivos relatores; (VI) comunicações gerais do Presidente; (VII) franqueamento da palavra; (VIII) o que ocorrer; (IX) encerramento. Nas atas analisadas e nas assembleias presenciadas foi possível constatar que essa sequência é

realizada. A pauta discutida é organizada pela mesa diretora com o apoio administrativo do Colegiado, sendo comunicada aos conselheiros com antecedência mínima de cinco dias úteis para as assembleias ordinárias e até dois dias úteis para as extraordinárias. A cada assembleia é lavrada uma ata com o resumo dos trabalhos, conclusões e deliberações. Esta ata é apresentada na assembleia seguinte e após leitura, sendo aprovada, é assinada pelos conselheiros, arquivada no CMASS e um extrato da ata é publicado no Diário Oficial do Município (DOM) com o resumo das deliberações. A presença mínima para se estabelecer a Plenária é de 1/3 (um terço) dos conselheiros. As decisões da Plenária são tomadas por maioria simples de seus membros titulares ou respectivos suplentes presentes à reunião, sendo as votações abertas. Quando a matéria a ser apreciada versar sobre o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Orçamento, Plano Municipal de Assistência Social, substituição de conselheiros e alterações no Regimento, é exigido a presença mínima de 2/3 (dois terços) de seus membros.

A estrutura física e toda a logística para o funcionamento, assim como, os servidores do corpo técnico-administrativo do Conselho são disponibilizados pela SEMPS. Para o estabelecimento e manutenção da Política Municipal de Assistência Social, o Regimento do CMASS (2012) estabeleceu as seguintes competências a serem desenvolvidas pelo Conselho:

TABELA 1- Competências do CMASS

1. Definir as prioridades e aprovar a Política Municipal de Assistência Social
2. Exercer o controle social da Política Municipal da Assistência Social
3. Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social
4. Atuar na formulação de estratégia e controle da execução da Política de Assistência Social
5. Estabelecer critérios para a programação e as execuções orçamentárias e financeiras do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos
6. Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de Assistência Social prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no Município
7. Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social
8. Convocar ordinariamente a cada dois anos ou extraordinariamente por maioria simples de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, com a

atribuição de avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema

9. Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas, projetos e serviços aprovados

10. Divulgar em Diário Oficial do Município e sempre que possível, em jornais de grande circulação, todas as suas ações

11. Definir os critérios de inscrição e funcionamento das entidades de Assistência Social com atuação no Município em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social

12. Orientar, inscrever e fiscalizar as organizações/entidades de Assistência Social de âmbito municipal

13. Estabelecer critérios para pagamento dos auxílios natalidade e funeral e de outros benefícios que venham a ser criados para o atendimento de situações de vulnerabilidade temporária e cíclica, com prioridade para a criança, a família, o idoso, as pessoas com deficiências, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública, observadas as normas pertinentes

14. Elaborar, aprovar e modificar o seu regimento

15. Dar publicidade a todos os seus atos e publicar no Diário Oficial do Município todas as suas resoluções que foram matéria de deliberações, bem como as contas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e os respectivos pareceres emitidos, podendo também utilizar outros meios de comunicação para divulgar decisões e informações que o CMASS julgar necessárias

16. Retificar atos que praticou desde que se encontrem viciados por erro material

17. Apurar as denúncias recebidas no CMASS

18. Propor e manter canais de comunicação entre o município de Salvador e a Sociedade Civil, para assegurar a execução, acompanhamento e controle da Política Municipal de Assistência Social

Fonte: Elaboração própria com base no artigo 2º do Regimento CMASS (2012).

Como apresentado na Tabela 1, as competências do CMASS são de três ordens: normativas, deliberativas e de controle da Política, as quais para serem efetivadas demandam da prática política dos sujeitos e de um desenho institucional bem definido, com procedimentos institucionalizados que promova as ações democráticas no interior do Conselho. A partir da análise da Lei de criação (1996) e do Regimento Interno (2012) do CMASS foi possível identificar que as regras e os procedimentos que estruturam as práticas dos sujeitos políticos oferecem as condições necessárias para possibilitar a participação democrática dos seus membros, tais como: a composição paritária, o processo eleitoral para a escolha dos representantes da sociedade civil, a determinação de quem ocupa e de que forma

é escolhido o presidente, a votação aberta, a elaboração da pauta pela Mesa-diretora com o auxílio do Colegiado, a frequência mensal das reuniões, a existência de Câmaras Técnicas e a previsão de Comissões. A pesquisadora Cláudia Faria (2007), ao analisar a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste, destaca que as Câmaras e Comissões são ferramentas fundamentais para evitar um processo decisório hierárquico no interior dos Conselhos, a previsão destas nas normas que estruturam essas instituições participativas, segundo a autora, “indica uma intenção de minimizar as assimetrias informacionais existentes entre os participantes e de oferecer a todos condições que propiciam uma participação mais igualitária em seus processos decisórios” (FARIA, 2007, p.130, 1ºparágrafo).

Exposto a composição, a estrutura e o funcionamento do CMASS a partir do seu desenho institucional, apresentaremos a seguir os dados analisados a partir de documentos, entrevistas e observação participante nas assembleias com o objetivo de refletirmos sobre a participação da sociedade civil e a sua capacidade deliberativa no cotidiano do CMASS.

3.3.2 Análise do CMASS a partir das atas das assembleias, extratos das atas e resoluções

Iremos aqui, analisar os seguintes documentos com o objetivo de identificar os assuntos apreciados e deliberados pelo CMASS: as atas das assembleias, os extratos das atas e as resoluções produzidas na gestão do biênio 2016/2018, que se refere ao período de janeiro de 2017 a dezembro de 2018. Como vimos anteriormente, a Plenária ou Assembleia é a instância de deliberação superior do Conselho, espaço em que os conselheiros debatem e deliberam sobre diversos temas relacionados com a Política Municipal de Assistência Social. Diante disto, foram analisadas 18 (dezoito) atas completas, sendo 14 (quatorze) de reuniões ordinárias e 04 (quatro) de reuniões extraordinárias que ocorreram entre janeiro de 2017 a fevereiro de 2018. Durante toda a gestão foram produzidas 20 (vinte) extratos de atas. Entre os meses de março a dezembro de 2018, devido uma dificuldade operacional do CMASS, somente foi possível o acesso a esses extratos com o resumo das deliberações de cada assembleia. Também analisamos a ata completa da eleição dos representantes da sociedade civil para a próxima gestão no Conselho (biênio 2018/2020) ocorrida em 12 de novembro de 2018, além das 74 (setenta e quatro) resoluções publicadas no Diário Oficial do Município

(DOM). A análise documental e de conteúdo foram as estratégias metodológicas adotadas para o estudo deste material.

As atas foram disponibilizadas pelo CMASS *in loco*, já os extratos de atas e as resoluções estão publicados no DOM, com facilidade de acesso pela internet. Entendemos que a análise das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias oferece dados importantes para melhor compreender a dinâmica do processo deliberativo dentro do Conselho. Inclusive a publicidade das atas e resoluções do CMASS, nesta gestão, são importantes indicadores de democratização da informação pública e de transparência das ações referente ao Controle Social da Política Municipal de Assistência Social.

Neste estudo, a análise de conteúdo teve como objetivo a compreensão qualitativa e quantitativa de determinados assuntos que apareceram com frequência nos três tipos de análise documental: atas, extratos de atas e resoluções. As atas das assembleias, por sua vez, foram lidas e editadas com a identificação dos emissores. Em seguida, o conteúdo das falas foi codificado a partir de categorias temáticas elencadas do próprio material analisado. Esse método de codificação é bastante frequente nos estudos que utilizam atas como unidade de análise. Eleonora Cunha (2007) explica que, esse tipo de categorização utiliza as falas dos participantes como unidades de contexto e os temas dessas falas como unidades de registro e análise, o que oferece uma perspectiva qualitativa dos temas de acordo com a sua presença nas falas e também uma perspectiva quantitativa a partir da frequência desses temas. É importante destacar que as atas analisadas não foram transcritas literalmente, elas foram registradas pelos funcionários que fazem parte da Secretaria Executiva. Cunha analisou essa particularidade do registro das atas da seguinte forma:

Nesse sentido, as atas não necessariamente tratam da fala em si, como ela foi pronunciada, mas como ela foi percebida e registrada, o que pode alterar o sentido da fala original, uma vez que aquele que registra a fala pode fazê-lo a partir de sua própria interpretação. No entanto, partiu-se do pressuposto de que as atas são lidas e aprovadas pelos conselhos e, sendo assim, passam pelo teste de fidelidade, pois os autores das falas podem intervir e alterar possíveis equívocos nos registros (CUNHA, 2007, p. 141).

Nesta pesquisa, constatamos que esta mediação ao ato da fala traz uma perda significativa da contextualização das falas, as quais não são registradas como pronunciadas na íntegra. A identificação das relações de poder, de conflitos existentes no Conselho é dificultada por essa mediação. As atas são registradas de forma resumida, não expressando todo o conteúdo pronunciado, o que gera lacunas sobre o que foi discutido em alguns trechos. Por esta razão, decidimos realizar entrevistas semiestruturadas com os conselheiros e observação participante das assembleias para complementar a análise, como veremos mais

adiante. Apesar das limitações das atas apresentadas acima, foi possível quantificar os temas debatidos no CMASS no período de janeiro de 2017 a fevereiro de 2018, conforme mostra a Tabela 2.

TABELA 2: Temas debatidos no CMASS de Jan/17 a Fev/18

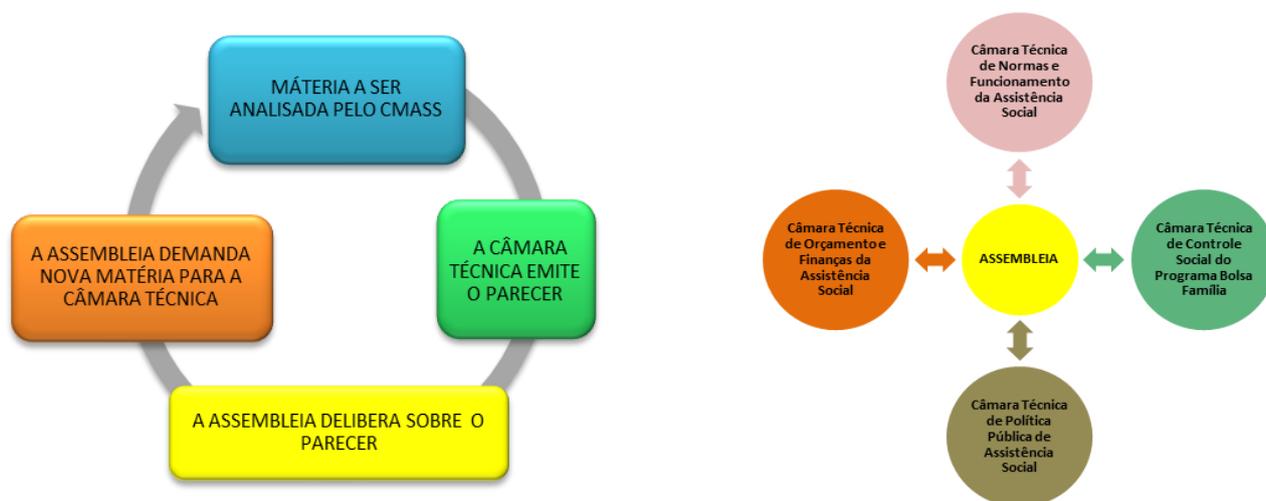
TEMAS	CASOS	%
Organização, funcionamento e infraestrutura do CMASS	26	16,4
Gestão Atendimento: qualidade dos serviços prestados, aspectos relacionados aos recursos humanos e condições de atendimento do CMASS e dos equipamentos públicos da AS	25	15,8
Finanças: programação e reprogramação de recursos, Cofinanciamento Estadual e Federal	20	12,6
Contratos e convênios	14	8,9
Programas e projetos governamentais	14	8,9
Registro de entidades (deferimento, indeferimento e validação)	14	8,9
Outros assuntos: informes, convites, avisos	10	6,3
Visitas técnicas às entidades e aos equipamentos públicos	8	5,1
Prestação de contas	8	5,1
Capacitação	7	4,4
11ª Conferência Municipal	6	3,8
Discussão sobre a Regulamentação da Lei do SUAS	3	1,9
Homologação Ad Referendum pelo Presidente do CMASS	3	1,9
TOTAL	158	100,0

Fonte: Elaboração própria com base na análise das atas das assembleias no período de jan.17 a fev.18.

Por ter sido o primeiro ano da gestão, os temas relacionados à organização, funcionamento e infraestrutura do CMASS teve um lugar de destaque com 16,4% dos casos. A Gestão Atendimento aparece logo em seguida, com 15,8%. Finanças, programação e reprogramação de recursos tiveram 12,6%. Esses três temas mais debatidos apresentaram uma preocupação em normatizar e alinhar as ações do Conselho no que se refere ao controle, planejamento e fiscalização da execução da Política Municipal de Assistência Social de acordo com as Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social e foram pautados por cobranças da sociedade civil ao governo municipal. Os temas sobre Contratos e Convênios, Programas e Projetos governamentais, e Registro de entidades tiveram cada 8,9% dos casos. Outros assuntos tiveram 6,3%. Visitas técnicas às entidades e aos equipamentos públicos, e Prestação de contas tiveram 5,1% de casos cada. Capacitação 4,4%, 11ª Conferência Municipal com 3,8%, Discussão sobre a Regulamentação da Lei do SUAS e Homologação do Ad Referendum 1,9% dos casos cada. A maioria desses temas debatidos nas assembleias foi discutida previamente em reuniões das Câmaras Técnicas. Na Figura 1, destacamos este fluxo permanente de demandas que geralmente são encaminhadas para o CMASS pela SEMPS e

organizações da sociedade civil, além daquelas demandas que surgem durante as reuniões em assembleias ou nas próprias Câmaras Técnicas.

FIGURA 1: Fluxogramas das demandas das Câmaras Técnicas nas Assembleias



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa realizada.

O parecer a ser apresentado pela Câmara na assembleia, de acordo com o art. 21 do Regimento interno (2012) “deverá constituir-se de ementa, na qual constará a síntese normativa do parecer, o relatório, fundamentação, conclusão e voto”. O ideal seria que todas as matérias sujeitas à votação fossem discutidas previamente conforme figura acima, entretanto, as demandas emergenciais por diversas razões não permitem que esse trâmite ocorra. A Tabela 3, a seguir apresenta os temas analisados por cada Câmara Técnica.

TABELA 3: Temas analisados nas Câmaras Técnicas no período de Janeiro de 2017 a Fevereiro de 2018

	Câmara Técnica de Normas e Funcionamento	Câmara Técnica de Políticas Públicas	Câmara Técnica de Orçamento e Finanças	Câmara Técnica de Controle Social do Programa Bolsa Família
Assuntos analisados nas Câmaras Técnicas e apresentados nas assembleias	RES. CNAS 14, de 15 maio 2014 para normatizar formulário, visitas e inscrições de entidades	Organização da 11ª Conferência Municipal de Assistência Social	Reprogramação do Saldo Estadual 2016 para votação	CMASS como Instância de Controle Social (ICS) do Programa Bolsa Família (PBF)
	Regimento interno	Programa Primeira Infância	SCFV e a renovação dos convênios com as entidades	
	Requerimentos de inscrições das entidades no CMASS	Fluxo de atendimento das UAIS e do regimento do Comitê de População de Rua	Aditivos dos convênios da SEMPS com as entidades para a prestação dos serviços da AS	
	Validação das entidades	Solicitado à SEMPS: Levantamento do cenário de demanda de profissionais para compor equipes de referência dos CRAS, CREAS, Centros Pop e UAI	Ofício 11/2017/ ICAJ-CMASS. Solicitando a Diretoria de proteção social especial e setores competentes esclarecimentos de questionamentos feitos no referido documento.	

Visitas Técnicas	Solicitado à SEMPS: Levantamento de demanda de profissionais para atuar no Conselho – CMASS	Plano de Ação para Cofinanciamento do Governo Federal SUAS/2017	
Resolução sobre a sede e o funcionamento do Conselho	Solicitado à SEMPS: Retomada da discussão acerca da implementação da gratificação - Gestão do Trabalho	Dispensas de Chamamentos Públicos	
Inscrição e revalidação das entidades em parceria com a Vigilância Socioassistencial/CNEAS	Solicitado à SEMPS: Retomada da comissão mista SEMPS e SEMGE para discutir o PCCV	Plano de Aplicação dos Recursos 2017 referentes ao programa de erradicação do trabalho infantil- PETI	
Visitas de fiscalização nos aparelhos públicos da Assistência Social	Solicitado à SEMPS: Providências para melhorar estrutura dos equipamentos e condições de trabalho	Projetos elaborados pela SEMPS, vinculado à ação Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial-Voluntárias e à Rede de Serviços de Proteção Social Básica-Voluntárias, tendo ambos o objeto voltado à aquisição de Bens	
Calendário de atividades do CMASS	Solicitado à SEMPS: Retorno sobre o andamento do REDA específico para suprir demandas dos equipamentos socioassistenciais	Termo de aceite para implantação de 2(dois) serviços Centro-Dia no município de Salvador para pessoa com microcefalia e suas famílias	
Resolução que normatiza o funcionamento das câmaras técnicas	Regulamentação da Lei do SUAS	Reprogramação de saldo do cofinanciamento do Governo Federal 2016	
	Proposta de realização de evento para apresentação e discussão sobre a Lei do SUAS	Reprogramação do Saldo de Cofinanciamento Federal 2016, com data retroativa a janeiro de 2017	
	Projeto Sistema SUAS; Projeto SEMPS na Comunidade; Projetos Qualifica Salvador & Rua do Bem; Projeto Salvador Capital do Voluntariado	Utilização do recurso de 3% do IGD-Bolsa Família destinado ao CMASS, no valor de R\$ 330.468,02, para aquisição de itens de necessidade do CMASS;	
	Chamamentos públicos para a implantação e execução do Serviço Socioassistencial	Expansão do cofinanciamento estadual 2018	
	Projeto Universidade Corporativa do SUAS e Projeto Capacitação e Aprimoramento da Gestão do SUAS	Aplicação do recurso do PETI nas ações de combate ao trabalho infantil no Carnaval 2018, em megaeventos e no projeto PETI nas Ruas, no valor total de R\$ 481.696,43	
	Projetos de Instituições parceiras que prestam Serviços Socioassistenciais	Prestação de contas dos recursos repassados pelo Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS no exercício de 2017	

Fonte: Elaboração própria com base na análise das atas das assembleias.

A Tabela 3 nos permite identificar que as Câmaras Técnicas que analisaram mais assuntos durante o período de Janeiro de 2017 a Fevereiro de 2018 foram as Câmaras de Políticas Públicas e de Orçamento e Finanças. A Câmara Técnica de Normas e Funcionamento aparece em seguida com as demandas mais relacionadas ao Funcionamento do Conselho e ao Registro das Entidades e a Câmara com menos atuação, é a de Controle Social do Programa Bolsa Família.

Ao analisar os extratos de atas e as resoluções entre janeiro de 2017 a dezembro de 2018 foi possível identificar uma preocupação desta gestão em transformar as decisões das assembleias em resoluções do CMASS publicadas no DOM. A partir destas resoluções, elaboramos uma tabela para tipificar as deliberações do Conselho.

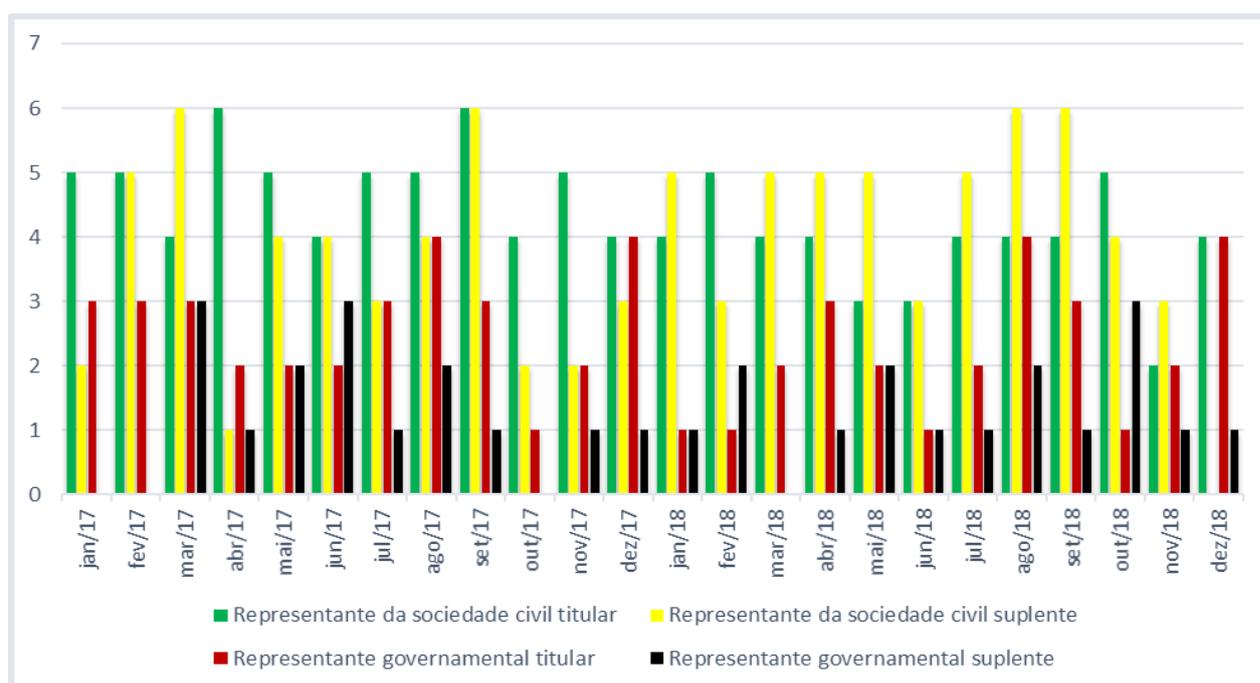
TABELA 4: Tipo de Deliberação do CMASS com base nas Resoluções 2017/2018

TIPO DE DELIBERAÇÃO	NÚMEROS	%
Recomendações à SEMPS	51	29,8
Registro de entidades no CMASS	24	14,1
Programas e projetos governamentais (aprovação, reprovação e desistência)	20	11,7
Recursos do Plano Anual e Expansão de Cofinanciamento Federal e Estadual	11	6,4
Processo eleitoral do CMASS	11	6,4
Repassse de recursos para celebração de Convênios	09	5,3
Prestação de Contas	09	5,3
Chamamento Público	06	3,5
Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021	05	2,9
Organização interna do CMASS	05	2,9
Conferência Municipal de AS	04	2,3
Reprogramação de Saldo Estadual e Federal 2016/2017	04	2,3
Aprovação de Programação de Recurso Parlamentar para entidades específicas	04	2,3
Encaminhamentos de ofícios	02	1,2
Repassse de recursos para reforma de CREAS e Implantação de Centro-Dia	02	1,2
Contratação de empresa para curso de capacitação	01	0,6
Plano Plurianual de Salvador 2018-2021 – eixo Desenvolvimento Social	01	0,6
Previsão Orçamentária LOA 2019	01	0,6
Validação do CENSO SUAS 2018 sobre o CMASS	01	0,6
TOTAL	171	100

Fonte: Elaboração própria com base nas Resoluções publicadas entre 2017/2018.

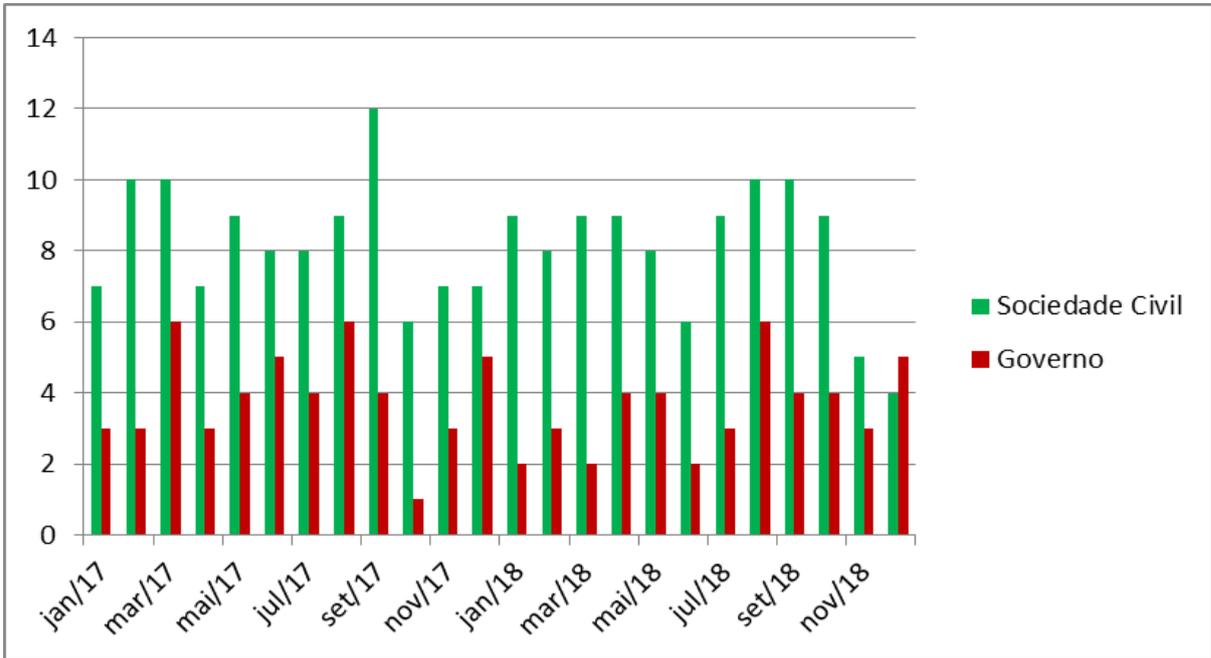
A partir da análise das atas e extratos de atas, também identificamos a participação por segmento nas assembleias ordinárias e extraordinárias, conforme os gráficos 1, 2, 3 e 4.

GRÁFICO 1: Participação por Segmento nas Assembleias Ordinárias



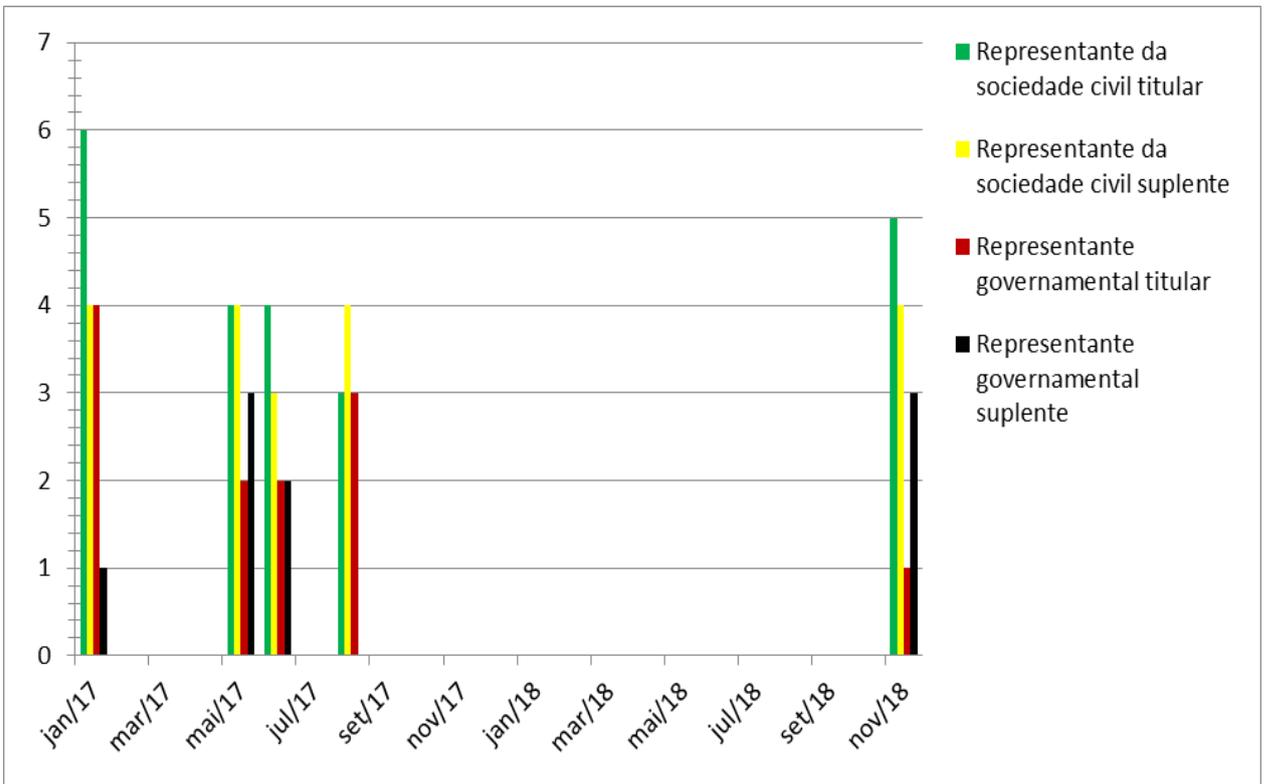
Fonte: Elaboração própria com base nas Atas e Extratos de Atas de 2017 a 2018.

GRÁFICO 2: Participação por Total de Segmento nas Assembleias Ordinárias

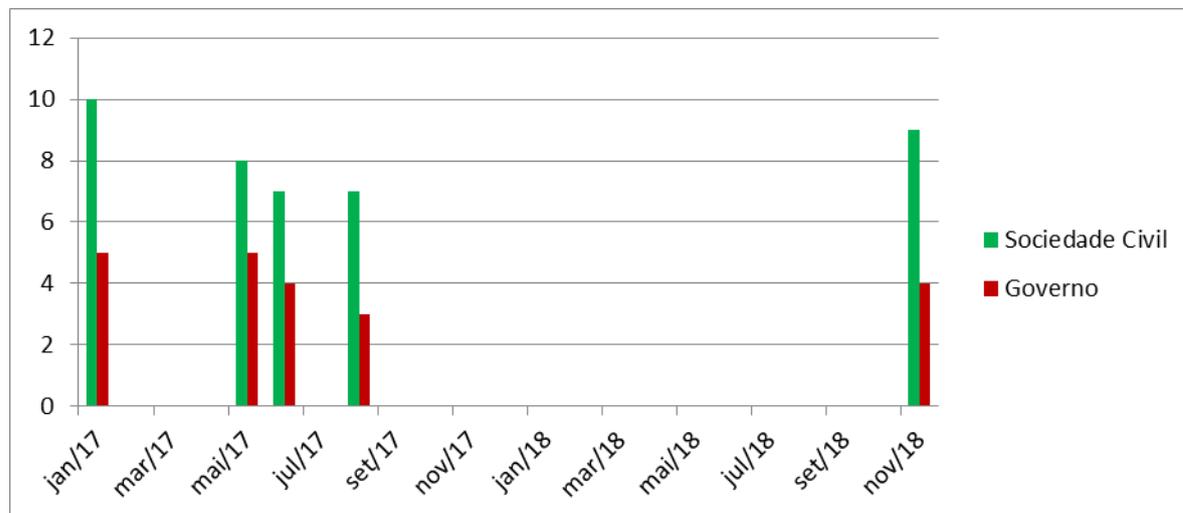


Fonte: Elaboração própria com base nas Atas e Extratos de Atas de 2017 a 2018.

GRÁFICO 3: Participação por Segmento nas Assembleias Extraordinárias



Fonte: Elaboração própria com base nas Atas e Extratos de Atas de 2017 a 2018.

GRÁFICO 4: Participação por Total de Segmento nas Assembleias Extraordinárias

Fonte: Elaboração própria com base nas Atas e Extratos de Atas de 2017 a 2018.

A partir dos dados apresentados nos gráficos acima, podemos inferir que a participação da sociedade civil é maior que a participação do governo, tanto nas assembleias ordinárias quanto nas extraordinárias. Entretanto, qual a qualidade desta participação? A Tabela 4 apresenta os tipos de deliberações a partir das Resoluções elaboradas pelo CMASS durante toda a gestão, porém, a análise documental das atas, extratos de atas e as resoluções não nos permite identificar se as deliberações do CMASS foram atendidas, acatadas ou parcialmente cumpridas pela SEMPS. Com o intuito de preencher essas lacunas, identificar as relações de poder, desigualdades e interesses que permeiam o Conselho e responder a nossa pergunta principal: “qual a capacidade deliberativa do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Salvador (CMASS) durante a gestão da Sociedade Civil no biênio 2016/2018?”, realizamos dez entrevistas semiestruturadas com os conselheiros que serão analisados no capítulo a seguir.

4. A CAPACIDADE DELIBERATIVA DO CMASS

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com nove conselheiros da gestão 2016/2018 e um conselheiro que participou de gestões anteriores, mas que continua a acompanhar o funcionamento do Conselho e faz parte do corpo técnico de uma das instituições que compõem o CMASS. O critério para a realização da entrevista foi ser conselheiro do CMASS na gestão estudada. Entramos em contato com todos os conselheiros, titulares e suplentes de ambos os segmentos: sociedade civil e governo. Entretanto, devido a disponibilidade dos conselheiros, conseguimos nove entrevistas, sendo oito conselheiros da sociedade civil e um conselheiro governamental, todos com participação assídua nas assembleias. Apresentaremos as falas dos entrevistados mantendo o sigilo de suas identidades. Os dados serão apresentados em conjunto com os trechos das atas analisadas e da observação participante.

4.1 Infraestrutura, recursos humanos e a fiscalização das entidades

O biênio 2016/2018 foi marcado por mudanças na gestão da SEMPS pelo governo do prefeito ACM Neto (DEM), que no período de dois anos, mudou o gestor da pasta três vezes. O Conselho iniciou no final da gestão da Secretária Ana Paula Matos, de 13 de janeiro de 2017 a março de 2018 assumiu Eronildes Carvalho, e tendo finalizado o ano de 2018, o Secretário Isnard Araújo. Essas mudanças constantes na gestão da pasta da SEMPS resultaram em uma série de dificuldades e descontinuidades no CMASS. Dentre elas, todos os entrevistados citaram a questão da infraestrutura precária e da equipe técnica reduzida.

Nós teríamos a dificuldade de **estrutura física**, a gente tem um espaço físico com muitas debilidades. Muito recentemente que a gente conseguiu essas salas com ar condicionado, porque aqui funcionava um outro conselho, eles foram pro outro espaço e a gente ocupou essas salas. Mas tem uma necessidade de computadores, mesa, ar condicionado. Outra grande dificuldade é **recursos humanos**. O conselho já teve em outros períodos muito mais funcionários. Então hoje, a gente tem que, oficialmente dar conta de mais de 300 entidades no município inscritas e as entidades que sejam de assistência não escritas, porque a gente tem que monitorar e orientar a elas se inscreverem. E dar conta de toda execução, monitoramento, fiscalização, acompanhamento, planejamento da execução do poder público. E nós temos hoje, de recursos humanos, uma secretaria executiva e três técnicos. E uma recepcionista, uma funcionária administrativa, uma de serviços gerais, e só. Pra dar conta de fazer isso tudo e um motorista. Sendo que já se teve em outras gestões até vinte funcionários. Tinham muitos técnicos. E aí, as orientações falam que as entidades sócio assistenciais, elas tem que ser continuadas na execução dos serviços, e aí, **teoricamente a partir dos referenciais da política, a gente deveria visitar pelo menos duas vezes ao ano as entidades, então a gente, com recursos humanos que a gente possui, a gente não consegue ao longo de um ano visitar**

todas as entidades, visitar todos equipamentos públicos, realizar as reuniões, participar do Ministério Público, isso tudo junto (ENTREVISTA C)

Essa parte de infraestrutura o conselho depende do Governo Municipal, da Secretaria e a gente tem trabalhado, né, desde que assumimos viemos aí batendo e no Conselho existe até recursos próprios que é um percentual em cima dos valores que vêm para a aplicação da política da Assistência, o Conselho tem lá e esse recurso na verdade nunca foi disponibilizado para o Conselho, por que pessoas não tinham... **Nesse ano, nessa gestão aliás é que nós conseguimos fazer com que o município entendesse que aqueles três por cento é de direito do Conselho, que por sinal é o mínimo**, três por cento, mas aí a gente conseguiu fazer com que eles vissem aqui esses três por cento é sagrado. E estamos trabalhando agora para a efetivação da descentralização desse valor para que ele chegue de fato ao Conselho e com ele possa com esse recurso montar a sua estrutura física, por que não dá pra a gente usar esse recurso para recursos humanos, não podemos, então, **os recursos humanos dependem, infelizmente, da secretaria. E aí fica pedindo, é sempre não temos, não temos condição, porque ninguém tá contratando ninguém, porque enfim** (ENTREVISTA D).

De acordo com os relatos dos entrevistados, a infraestrutura precária do CMASS não é algo recente, gestões anteriores vivenciaram a mesma situação.

Dificuldades de instalações físicas, que eram precárias, numa casa pequena e antiga que tinha 4 cômodos, nos Aflitos e a gente se reunia na garagem. Era difícil e complicado a reunião do colegiado. **A dificuldade é muito grande do governo de nos atender nos mínimos**. Mesmo depois da mudança, a acomodação atual não está ainda adequada, mas está melhor do que antes (ENTREVISTA I).

No início desta gestão, os conselheiros solicitaram uma sede com melhor infraestrutura do que a relatada acima. Nos primeiros quatro meses de gestão as assembleias foram realizadas no auditório da SEMPS e na OAF, instituição do presidente do Conselho. Em maio de 2017, foi disponibilizado um espaço em conjunto com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), no atual endereço. Mesmo após a mudança para o endereço atual, e com a saída do CMDCA, o espaço ainda se manteve precário. Para uma das entrevistadas, o problema de infraestrutura é explicado pela falta de interesse governamental. Diante desse problema, após discussão na Câmara Técnica de Normas e Funcionamento, sobre a mudança de sede do Conselho, foi votada em assembleia a Resolução 25/2017 que instituiu a normativa sobre a sede e o funcionamento do CMASS.

Após análise e discussão pelos presentes, deliberou-se, por sete votos a favor e dois votos contrários, a publicação de Resolução que institua normativa sobre a sede e o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social de Salvador. Houve entendimento majoritário de que o CMASS deve buscar autonomia no uso do seu espaço físico enquanto sede de funcionamento, e que, pelo seu caráter de monitoramento e fiscalização da política pública de assistência social, deve ter sua sede em espaço independente do órgão gestor e de equipamentos que executam serviços, programas, projetos e das entidades socioassistenciais. O CMASS deve buscar, junto ao poder público, a organização de espaço próprio, de uso exclusivo, priorizando aquisição de imóvel para seu funcionamento, sem custo de aluguel, com salas e espaços condizentes com os trabalhos desenvolvidos, em local de fácil acesso (ATA 219, CMAS, SALVADOR, de 29 de setembro de 2017, p.3).

Em outubro de 2017 foi criada uma comissão de conselheiros para busca de possíveis locais para a instalação da sede deste conselho, entretanto, até o momento, o CMASS permanece no mesmo endereço. Como relatado na Entrevista D, esta gestão solicitou à SEMPS um recurso mínimo que deve ser disponibilizado para o Conselho, que é de 3% do IGD-M⁷ Bolsa Família, recurso este que não vinha sendo repassado e que através da fala do entrevistado, identificamos que foi necessário uma pressão política por parte do Conselho para que a Secretaria liberasse algo que é de direito do Conselho: “nessa gestão aliás é que nós conseguimos fazer com que o município entendesse que aqueles três por cento é de direito do Conselho, que por sinal é o mínimo [...]”. Assim, em 2017, o Conselho recebeu o valor de R\$ 330.468,02 para aquisição de itens de necessidade do CMASS proveniente deste recurso, que foram usados para as seguintes aquisições:

Sobre a utilização do recurso de 3% do IGD-Bolsa Família destinado ao CMASS, no valor de R\$ 330.468,02, **deliberou-se** pela aquisição de itens de necessidade do CMASS: 01 veículo automotivo de passeio hatch Okm, motor 1.4, com capacidade para 05 pessoas, gasolina/álcool, cores sólidas, conforme descrição em ofício CMASS N° 022/2017 enviado para a SEMPS em 10 de março do ano corrente; equipamentos de áudio e vídeos; câmera fotográfica e gravador de voz; 05 notebooks; 03 impressoras multifuncionais; 01 computador completo; 01 aparelho de celular corporativo; 01 mesa para reunião; arquivos, armários, gaveteiros; aparelhos de ar condicionados e ventiladores. Será também reservado valor para a capacitação de conselheiros e técnicos do CMASS (ATA 220, CMAS, SALVADOR, de 27 de outubro de 2017, p.1).

Entretanto, este recurso não resolve todos os problemas de infraestrutura do CMASS e também não pode ser utilizado para a contratação de recursos humanos, apenas o município com a Fonte 00⁸, pode fazer essa solicitação. Como explicitado nas entrevistas C e D, a falta de recursos humanos afeta diretamente o funcionamento do Conselho, principalmente em suas atribuições de execução, monitoramento, fiscalização, acompanhamento e planejamento da Política Municipal de Assistência Social. A alta demanda de entidades inscritas e as que querem se inscrever no Conselho sobrecarrega os técnicos e os conselheiros, que precisam fiscalizar essas entidades através de visitas e analisar seus Planos de Ação e os Relatórios de Atividades, além oferecer orientação. Essas demandas sobre as inscrições das entidades, deferimentos, indeferimentos e validações, além de denúncias de entidades, são analisadas nas Câmaras Técnicas de Normas e Funcionamento. Esta dificuldade com relação às inscrições

⁷ Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M).

⁸ A classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos tem como objetivo identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos (Tesouro Nacional). No CMASS são utilizadas as seguintes fontes: Fonte 00 para Recursos Ordinários do Município; Fonte 28 para Recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS); e Fonte 29 para Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

das entidades foi pontuada por todos os entrevistados e apareceu constantemente nas atas, indicando a necessidade de aumento do corpo técnico e de capacitação das entidades:

[fala da Secretaria Executiva] outro ponto que foi discutido nesta Câmara foram às visitas de fiscalização, que não estavam sendo feitas. Existe uma demanda de 292 unidades para serem fiscalizadas, e foi sugerido também, com os Conselheiros, a realização de um mutirão, com os Técnicos da SEMPS, pois só há uma Técnica de Serviço Social no Conselho, e tentar executar o máximo de visitas possível. Tentar-se-á a constituição de um grupo de trabalho, com participação de técnicos da SEMPS, para elaborar novos instrumentos para subsidiar visitas de fiscalização aos equipamentos públicos. [O conselheiro da sociedade civil] sugeriu também a presença de um conselheiro nestas visitas (ATA 213, CMAS, SALVADOR, de 07 de abril de 2017, p. 3).

Em uma das atas, uma das técnicas do CMASS exemplificou a importância de se realizar esta fiscalização às entidades inscritas para evitar a renovação de instituições que não estão mais prestando serviços socioassistenciais:

Comentou-se sobre o contato com algumas instituições, onde se fará visitas para verificar o que está ocorrendo, pois, conforme informado pela Técnica Social, duas dessas entidades já não estão realizando atividades há algum tempo, mas vêm entregando a documentação (ATA 213, CMAS, SALVADOR, de 07 de abril de 2017, p. 3).

Em uma das entrevistas a mesma situação aparece:

A gente tem, a equipe que não é grande, a falta de alguns recursos materiais, então assim, é um único veículo antigo pra você fazer o monitoramento das unidades. Então é muito difícil eles conseguirem visitar, acompanhar, dizer o que é que tá acontecendo nos serviços prestados. A gente discutia na última reunião que teve entidades que falaram “É, faz tempo, vocês nunca mais apareceram, tem mais de cinco anos”. Uma entidade que tá tendo o seu registro renovado, ano após ano, e que não se foi visitar [...] pra tanto, por exemplo, a gente está agora em um momento de análise, vai começar a análise dos planos de ação das entidades. A proposta é que cada conselheiro possa analisar algumas entidades. Se todas as 300 entregarem, não se terá pernas pra se ver isso. Então, qual é a consequência? **Se eu não aprovo o plano, eu não dou o registro dela pra ela funcionar. Isso tá dizendo que eu não vou dar um registro pra funcionar de uma entidade que tem uma parceria com o município e se ela não tiver a autorização de funcionamento, ali ela não pode ter essa parceria, vai romper com o município** (ENTREVISTA E).

Um outro problema apontado é a falta de qualidade técnica das visitas realizadas por alguns conselheiros, o que divide as opiniões dos entrevistados. Para alguns, todos os conselheiros possuem essa capacidade técnica, para outros não:

É, eu acho que, a depender da formação do conselheiro, que vivência ele tenha, pra mim não existe um impeditivo. Eu acho que o grande problema é, às vezes, as relações que existem, que podem existir do conselheiro com aquele outro lugar que ele vá visitar e que o parecer venha contaminado pela relação. Nem todo mundo consegue sair da relação e dizer não, “olha, não tá funcionando bem então não vou aprovar por isso, isso e isso”, às vezes se vê numa saia justa, mas não, “não é bom, bonzinho”. Mas a gente tem enfrentado isso, vem um parecer técnico da inscrição e, aí, vai se pedir a inscrição no cadastro nacional, quando a equipe técnica daqui da secretaria faz a visita e diz “não dá pra aprovar isso não, isso não é lícito”, isso tem

gerado algumas tensões. Não é pra inscrição da CMASS. Existe um Cadastro Nacional de entidades de Assistência Social, CNEAS, pra você receber recursos do Governo Federal, você tem que tá nesse cadastro. Independente de ter inscrição na CMASS e aí ele tem duas validações, a validação da CMASS e a validação do técnico. E, às vezes, são pareceres diametralmente opostos, um diz que funciona, o outro diz “não, isso não é esse serviço” e gera algumas tensões (ENTREVISTA E).

A gente faz uma visita técnica como conselheira para uma análise do atendimento das tipificações, das resoluções, isso é uma coisa, acho que é um entendimento mesmo do conselheiro do seu papel. Aqui, a gente não tá fazendo com que ele faça abordagem técnica de visita do assistente social, do psicólogo e sim de um conselheiro que tem que observar a obediência das resoluções dentro da visita que ele faz (ENTREVISTA J).

Outra questão apontada sobre esta problemática é sobre o tempo e os recursos que o conselheiro precisa disponibilizar para a grande quantidade de visitas.

A entidade já permite que ele saia duas vezes ao mês, a entidade vai permitir que toda semana ele saia pra fazer visita? A entidade vai pagar pra que ele faça visita? Porque na verdade termina sendo a entidade pagando aquela pessoa [...] é preciso ter corpo técnico, pra que subsidie ao conselheiro (ENTREVISTA E).

Enquanto os poucos técnicos do CMASS e os conselheiros estão sobrecarregados para tentar dar conta de fiscalizar todas as entidades, além de suas outras demandas e atribuições, as entidades por sua vez, ficam prejudicadas pela morosidade do processo quando participam de um Chamamento Público e necessitam de certificação do CMASS. Todos esses problemas pontuados são desencadeados pela falta de um quantitativo adequado do corpo técnico e administrativo do CMASS para executar a fiscalização das entidades e suas demais atribuições com eficiência. Tais Recursos Humanos deveriam ser fornecido pelo gestor municipal de acordo com o desenho institucional do CMASS. Recursos Humanos e recursos materiais são condições mínimas para que seja operacionalizado a Política Municipal de Assistência Social de acordo com as orientações e resoluções nacionais. Entretanto, a disponibilidade destes recursos para o CMASS pelo gestor municipal, de acordo com as entrevistas e atas analisadas dependem exclusivamente da vontade política do gestor da pasta, como podemos ver na fala de uma das conselheiras governamentais que explica o baixo efetivo de funcionários no CMASS por falta de uma boa articulação entre os conselheiros e o Secretário, além da dificuldade de utilizar os recursos da fonte 00.

O Conselho já vem discutindo com a Secretaria, essa necessidade da ampliação dos seus quadros [...] aí é um papel fundamental do presidente, como ele traz essa articulação forte com o Secretário. Acho que a gente nunca pode dizer que política, sempre é uma decisão política, sempre parte por uma decisão, se, **o quanto eu consigo convencer ao Secretário de que eu sou importante, que você precisa de muita atenção e de todo o apoio, técnico, financeiro** [...] O pessoal tem de ser todo a cargo do próprio município, talvez essa seja uma das dificuldades, que seja a cargo todo da fonte 00, mas volto a dizer que para que seja sanado, pra além de pedir, eu tenho que argumentar e trazer forte e mostrar e, talvez, eu acho que esse tenha sido o

ponto de maior esvaziamento, de não conseguir um fluxo maior. Os funcionários são cedidos, mas eles estão lotados lá, são funcionários do Conselho naquele momento. Precisa ter essa articulação com a Secretaria, mostrar resultados. Eu sou sempre da lógica, o seguinte, eu quero mais uma coisa, pra que você quer mais essa coisa, você tem que mostrar porque é importante ter isso mais e que resultados esse mais dá. É isso, eu digo assim, olha, eu preciso de umas duas assistentes sociais, porque, olha, eu tenho 300 entidades, justificar a demanda (ENTREVISTA E).

Em contraponto a esta fala, diversos conselheiros da sociedade civil relataram grande dificuldade no diálogo com a gestão da Secretária Eronildes Carvalho (PRB), conhecida como “Tia Eron” que esteve à frente da SEMPS, de 13 de janeiro de 2017 a março de 2018:

O conselho passou em dois mil e dezessete demandando a resolução de algumas situações e pedindo informações reiteradamente, e a atual gestão foi omissa na prestação dessas informações. Então a gente chegou até, inclusive a notificar, por diário oficial, que a secretaria se manifestasse com relação a alguns pontos. Então por exemplo: a resolução de algumas coisas, a utilização inclusive do recurso que o conselho tem. Hoje a gente tem praticamente quinhentos mil reais de orçamento do CMASS, mas a gente não consegue comprar uma cadeira, um computador com esse dinheiro. A gestão dos processos administrativos, a gente solicita que a SEMPS solicite os móveis, os equipamentos, a contratação de pessoal, e na maioria dos momentos a Secretaria não responde a essas solicitações. Em alguns momentos abre até alguns processos administrativos, mas eles não encaminham, nem com celeridade ou ficam empacados em algumas etapas [...] a gente cobra que as pessoas respondam para que tenham algum nível de retorno, principalmente de assuntos, de pautas técnicas, de funcionamento. Mas, a prestação de contas não é fornecida trimestralmente, que como a gente solicita e como é a orientação, várias informações às vezes se perdem, não chegam no conselho (ENTREVISTA C).

O início da gestão deste Conselho, como vimos foi marcada pelo problema de infraestrutura precária e de falta de recursos humanos. E o que se apresentou como a dificuldade mais grave nas entrevistas, relatado por todos os entrevistados, foi a falta de prestação de contas por parte da SEMPS em tempo hábil para que os conselheiros pudessem realizar um estudo minucioso antes de aprovar em assembleia.

4.2 Prestação de Contas e Reprogramação de recursos

No primeiro mês de gestão do CMASS, na Assembleia do dia 27 de janeiro de 2017, os conselheiros da Sociedade Civil já se posicionaram solicitando maior detalhamento dos relatórios de execução físico-financeira e dos recursos destinados ao apoio técnico e operacional do Conselho. Destaca-se nesta reunião que o CMASS aprovou por unanimidade, após análise prévia em Câmara Técnica de Orçamento e Finanças, a Reprogramação do Saldo Estadual de 2016. Porém, com a ressalva de uma proposta dada por uma representante da Sociedade Civil à SEMPS que compreende na “construção de uma nota técnica pela SEMPS, com detalhamento acerca da execução físico-financeira dos recursos no âmbito do SUAS, a

fim de facilitar a compreensão dos números e o acompanhamento do mesmo” (ATA nº 211, SALVADOR, de 27 de janeiro de 2017, p.1).

No primeiro semestre de 2017, a Secretaria suspendeu o pagamento de vários convênios devido problemas fiscais, o que resultou na descontinuidade dos Serviços prestados por algumas OSC's. O CMASS solicitou ao Diretor Administrativo e Financeiro da SEMPS que esteve presente em assembleia do dia 17 de fevereiro de 2017, os esclarecimentos necessários.

Em meio às explicações, o conselheiro da sociedade civil destacou que foi deliberado por este Colegiado a exigência de um documento, explicando detalhadamente a situação de cada convênio, indicando os impeditivos para o pagamento, as possíveis pendências, da SEMPS ou das entidades, de forma que pudesse dar ciência ao colegiado e tratar isso de forma mais transparente com as instituições (ATA 212, CMAS, SALVADOR, de 17 de fevereiro de 2017, p.2).

Em assembleia extraordinária, em 16 de agosto de 2017 (ATA 98), o CMASS voltou a cobrar da SEMPS esclarecimentos sobre a situação destes convênios por ofícios e nota pública. Após a insistência do CMASS em solicitar esclarecimentos à SEMPS, na assembleia seguinte estiveram presentes a então Secretária Eronildes, a Subsecretária Lilian Azevedo, o chefe de Gabinete da Companhia de Governança Eletrônica de Salvador (COGEL), Cláudio Matos e a Assessora na Secretaria Geral da Presidência da República Laís Lopes.

O [presidente] do CMASS concedeu a palavra à [Lilian, Sub-secretaria da SEMPS], que informou que foram firmados convênios com várias entidades em 01/2017 e algumas ainda não receberam o repasse de recursos porque não estão regulares com a legislação. Houve um mutirão para analisar todos os processos. Aqueles referentes às entidades que ainda não receberam, estão na CGM ou na Procuradoria. O [Chefe de Gabinete da COGEL] falou que, dos 34 processos constituídos, 12 instituições ainda estão sem receber recursos, sendo: 10 entidades que ofertam SCFV, 1 entidade que oferta serviço de acolhimento para idosos e 1 entidade que oferta serviço de proteção especial para pessoa com deficiência. A [Srª Eronildes Vasconcelos, Secretária da SEMPS] esclareceu sobre os esforços que estão sendo realizados com o objetivo de dar prosseguimento às parcerias firmadas entre o poder público municipal e as organizações da sociedade civil – OSC's. Trouxe como proposta uma capacitação sobre a Lei 13.019/14-Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC já nos próximos meses. O colegiado deverá traçar os temas e detalhes deste evento, que terá como público alvo representantes de instituições e técnicos da assistência social, com o objetivo de efetivar o funcionamento das OSC's do município de Salvador. A subsecretária ressaltou, ainda, que a atual gestão mantém um diálogo franco e aberto com as instituições e que os técnicos vêm realizando atendimentos e orientações necessários sobre as ações indispensáveis para o cumprimento das parcerias pactuadas. Com intuito de prestar esclarecimentos sobre o MROSC, foi concedida a fala à Srª Laís, que elogiou o diálogo que está havendo entre o poder público e as entidades, e reforçou a necessidade de intensificá-lo (ATA 218, CMAS, SALVADOR, de 30 de agosto de 2017, p.1-2).

Uma das conselheiras da sociedade civil ressaltou a importância destes serviços prestados pelas OSC's aos usuários da Assistência Social e lembrou à SEMPS da sua

responsabilidade na gestão destes convênios para além da questão da capacitação das entidades, como proposto pela Secretária.

Entretanto, deixou claro que o esforço da Secretaria não conseguiu sanar o problema existente do não repasse do recurso a instituições não governamentais e que, deste modo, os usuários dos serviços são os que mais estão sendo atingidos devido à oferta precária de serviços ou, até mesmo, devido à suspensão de serviços e às instituições fecharem as portas por não terem como dar continuidade aos serviços. A conselheira deixou claro, também, que os equipamentos públicos não conseguem atender toda a população usuária da assistência social e que é dever da Secretaria sanar o problema, considerando que os serviços socioassistenciais oferecidos pelas entidades conveniadas não devem ser interrompidos, pois a descontinuidade da oferta apresenta danos aos usuários do referido serviço, ficando estas instituições condicionada à disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, devendo a SEMPS prever estes recursos até o fim da vigência da parceria entre a administração pública e as entidades socioassistenciais (ATA 218, CMAS, SALVADOR, de 30 de agosto de 2017, p.2).

Outra conselheira da sociedade civil ao manifestar que não teria condições de continuar ofertando os serviços sem o repasse dos recursos foi chamada a atenção pela Secretária Eronildes que a sua decisão afetaria os usuários da Assistência Social.

A Conselheira manifestou sua decisão de suspender a oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, demonstrando sua impossibilidade de continuar ofertando o serviço na Associação Bom Samaritano. A Secretária Eronildes sugeriu que a mesma repensasse sobre seu posicionamento, esclarecendo que esta decisão afetaria diretamente os usuários da assistência social (ATA 218, CMAS, SALVADOR, de 30 de agosto de 2017, p.2).

Neste trecho, podemos identificar a transferência de responsabilidade da prestação de serviços socioassistenciais do poder público para à entidade do terceiro setor na fala da Secretária, diante de uma plenária em que os conselheiros da sociedade civil estão questionando a gestão da SEMPS com relação aos convênios. De acordo com Boschetti (2003, p.144), a sociedade civil representada pelos movimentos sociais e entidades de assistência social co-participa da gestão descentralizada da política, todavia, essa colaboração entre o público e o privado não deve ser entendida como transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade, as entidades assistenciais devem atuar como colaboradoras e não como substitutas da ação governamental sob o risco de ocorrer um retrocesso nos avanços conquistados.

Outro problema com a gestão dos convênios que foi relatado em uma das entrevistas é o atraso do pagamento da primeira parcela dos convênios que estão com a documentação regularizada, o pagamento que deveria sair em janeiro só saí depois de março:

Então a gente assina um plano de trabalho pra SEMPS dizendo que em janeiro de 2017 eu vou receber a primeira parcela do convênio. Essa primeira parcela nunca sai! Aí a gente infelizmente repete isso enquanto parceira dos órgãos públicos.

Quem trabalha com órgão público sabe, que antes de março não sai 1 real. Mas a vida existe de janeiro e fevereiro, ou então você já coloca na cultura administrativa pública, que qualquer projeto público só começa em março. Aí um serviço de ação continuada que é o acolhimento institucional, fica 3 meses, 4 meses, 5 meses sem receber recurso. Ano passado [2017], levou 5 meses! A gente pode notificar, pode diligenciar o Ministério Público, pode dar um TAC. Mas não tem como interferir diretamente, porque é um processo interno (ENTREVISTA A).

Esse e outros questionamentos sobre o repasse e o acompanhamento dos recursos apareceu em vários momentos das entrevistas, demonstrando que existe uma dificuldade da gestão da SEMPS em utilizar todos os recursos financeiros disponíveis para a Assistência, os quais acabam tendo que ser reprogramadas, pois todo ano sobra uma quantia considerável. Os entrevistados ressaltaram que este problema na gestão de recursos é algo recorrente: “E porque todos os anos, em vinte anos, é assim que trata. Então, acompanhamento de recurso é um entrave enorme” (ENTREVISTA A).

Porque nós tivemos muito problema no passado, de repasse de recurso para as entidades conveniadas com a SEMPS. Então a gente várias vezes, nós convocamos e ela foi. Ela, a subsecretária, coordenador de convênio. Por que ano passado foi um ano realmente muito complicado, porque mudou a gestão da SEMPS. A SEMPS já vinha numa política de muito atraso no repasse aos recursos a entidade. Ano retrasado, não é 2016, 2017 foi demais. **Então, e aí quando o recurso não é repassado e a gente sabe que tem o recurso, não tem razão para não repassar. E era a questão de organização interna da secretaria** (ENTREVISTA A).

Eu acho que, o que dificulta mesmo é nós estarmos ligados diretamente ao orçamento da Secretaria. Mesmo recebendo dinheiro federal, uma parte do Conselho é o município que deve bancar. E às vezes não tem vontade política de que o conselho esteja bem estruturado. Porque a cada ano meia fortuna, agora são 19 milhões, mas já chegou uma vez no governo João Henrique quase 70 milhões de reais que não tinha sido viabilizado. **E assim, a gente vê quantos convênios não foram assinados, quantos recursos não foram repassados, e eles tem esses recursos lá guardados que não podem tirar para outro fim. Porque de certa forma, é verba carimbada. Mas que eles não conseguem trabalhar para fazer com que este recurso se torne benefício para a cidade de Salvador ou para os usuários.** Aí ela falou de auditoria, eu acho que um dia quando uma secretária ou secretário tiver essa coragem de fazer este levantamento, vai descobrir que tem muito dinheiro que poderia viabilizar diversas ações e melhorar muitas outras coisas na nossa cidade para a assistência social. Então, essa questão de saldo, isso é mais velho do que eu, acho que desde quando que existe a SEMPS, sempre saiu dinheiro, às vezes eles devolvem, às vezes esse dinheiro fica aí esquecido, que só uma auditoria vai dizer quanto é que na verdade tem (ENTREVISTA B).

O fator principal para o acúmulo, todo ano de montantes consideráveis de recursos que vêm para os município e que não são realmente aplicados na Política, não é por falta de demanda, porque demanda existe e existe até por demais, o que demandaria talvez muito mais recursos do que os que são disponibilizados e aí o Conselho tem sempre este papel de provocar, de questionar e a gente vem fazendo isso de uma forma muito criteriosa hoje, para fazer com que esses recursos no máximo possível eles sejam disponibilizados e cheguem realmente ao seu objetivo que é lá na ponta, na política (ENTREVISTA D).

Por exemplo: Nós fechamos o ano com 21 milhões em relação ao Governo Federal, só que desses 21 milhões o Governo Federal mandou quase 15, depois 14 milhões,

eu acho, depois que o orçamento do município fechou. Então não conseguimos fazer nada, esse dinheiro tinha que virar pro outro ano mesmo, era 15 de dezembro e o orçamento já estava fechado. A gente foi surpreendido com uma montanha de dinheiro. E aí reprograma pra usar esse ano, só que aí, assim, você já começa o ano com muito dinheiro e não pode receber o dinheiro do ano porque você tem muito dinheiro na conta, é uma bola de neve. O Orçamento do Município normalmente abre em fevereiro, você já perde dois meses de que não pode gastar e você não tem como fazer mágica que, se o seu orçamento mensal for um milhão, você não tem como gastar quatro, porque tem a parte orçamentária mesmo. **Não é dinheiro, ele tá lá, dinheiro a gente tem muito, orçamento nem tanto** (ENTREVISTA E).

Às vezes dá o embate porque a gestão quer que aprove da noite pro dia. O Conselho faz a avaliação e vê que nada bate. Aí é um pandemônio. “A data daqui já estourou”, “e tem que ser aprovado”, “e precisa resolver”. E aí, às vezes, a gestão acha que o Conselho tá perseguindo, tá criando problema, mas não é. **Sempre sobra dinheiro. Um absurdo, que pra mim, o pior não é sobrar dinheiro, é de onde sobra, da Assistência.** Então reprograma, devolve, e às vezes transfere de uma pasta pra outra (ENTREVISTA F).

Um país, uma cidade com tanta desigualdade social, você devolver recursos? Pra mim é falta de competência. **E eu diria inclusive que é falta de competência do conselho que não exerceu o seu papel, a sua função.** Não esteve realmente cobrando, porque aí tem que ser cobrança mesmo. E eu já vivenciei isso várias vezes (ENTREVISTA H).

Essas sobras de verbas é mais questão de gestão. E também são as amarras legais que tem por trás. Tem um recurso aqui que só pode usar pra uma área e eu não posso transferir pra outro fim, porque pode dar problema no tribunal de contas (ENTREVISTA I).

Em assembleia realizada em 30 de janeiro de 2018, o CMASS volta a solicitar à SEMPS a apresentação de relatórios sobre a execução físico-financeira dos recursos federais e estaduais de cofinanciamento e dos recursos próprios, trimestralmente, com detalhamento.

O Conselho deliberou pela aprovação de prestação de contas dos recursos repassados pelo Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS no exercício de 2017, após discussão na Câmara Técnica de Orçamento e Finanças, sendo apresentadas as seguintes recomendações: Devem ser adotados os procedimentos e formatos propostos pela Portaria SNAS N° 124, de 29 de junho de 2017, para apresentação de despesas realizadas com recursos federais e estaduais transferidos na modalidade fundo a fundo, destinados ao cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais; Devem ser apresentados relatórios sobre a execução físico-financeira dos recursos federais e estaduais de cofinanciamento e dos recursos próprios, trimestralmente, com detalhamento das datas de entrada das parcelas de cofinanciamento e das datas de pagamento, em papel timbrado, com carimbo e assinatura dos profissionais responsáveis; **Devem ser apresentados os relatórios do NOF- Núcleo Orçamentário e Financeiro da SEMPS - sobre o pagamento dos trabalhadores do SUAS com recursos próprios, considerando nunca tendo sido tal prestação de contas apreciada por este Conselho;** Os saldos em conta passíveis de reprogramação devem ser prioritariamente destinados para ampliação das equipes técnicas, considerando edital REDA SEMPS; A SEMPS deverá enviar para apreciação por este Conselho, até a 1ª semana de março de 2018, as prestações de contas dos recursos repassados pelo FNAS, pelo FEAS e dos recursos próprios, de acordo com as recomendações acima, detalhados por piso de proteção, para análise nas devidas Câmaras Técnicas e deliberação em Assembleia Ordinária (ATA 223, CMAS, SALVADOR, de 30 de janeiro de 2018, p.3).

Na assembleia do mês seguinte, realizada em 27 de fevereiro de 2018 foi incluída uma pauta emergencial da SEMPS sobre Reprogramação Parcial dos recursos do exercício 2017 para o ano de 2018. Na observação participante desta assembleia, foi possível identificar nas falas dos conselheiros da sociedade civil um descontentamento com a falta de comprometimento da Secretaria em fornecer a prestação de contas com a antecedência necessária para ser analisada na Câmara Técnica de Orçamento e Finanças, antes de encaminhada para aprovação em assembleia. Houve uma intensa discussão sobre o assunto, entretanto, ao ler a ata desta reunião, estas falas não foram transcritas e os conflitos que surgiram não apareceram:

Os conselheiros fizeram a observação referente as pautas solicitadas pela SEMPS, em caráter emergencial, indo de encontro ao fluxo previsto no Regimento interno deste CMASS, que prevê análise prévia em Câmaras Técnicas, evidenciando ainda a falta de detalhes nas planilhas apresentadas, observa-se, pois, que em relação à planilhas anteriores a apresentada contém maiores detalhes (ATA 224, CMAS, SALVADOR, de 27 de fevereiro de 2018, p.2-3).

Segue dados coletados em campo:

Uma das conselheiras da sociedade civil requisitou que as informações fornecidas pela SEMPS cheguem com antecedência para as Câmaras técnicas darem seus pareceres após uma discussão mais aprofundada e não de caráter emergencial como se vem sendo feito.

Outra conselheira da sociedade civil criticou a prestação de contas do município por não fornecer os dados em tempo hábil de ser analisado de forma criteriosa.

A conselheira da SEMPS interrompeu a fala e assumiu que a culpa é da Secretaria e tentou justificar a demora.

Esteve presente uma funcionária da SEMPS que faz parte do setor de contas para tentar auxiliar nas dúvidas. Porém, ficou explícito que o fornecimento dos dados com antecedência não é priorizado pela Secretaria e os conselheiros tiveram que fazer uma análise emergencial para não deixar de atender as entidades que estavam sem receber recursos desde janeiro, inclusive aluguéis dos Centros Dia e Centros POP sem receber os pagamentos.

Todos os outros conselheiros presentes questionaram esta postura da Secretaria que é algo recorrente e independe dos gestores que estão à frente da SEMPS. Ressaltaram que se eles aprovarem alguma conta que não esteja correta serão os CPF's deles que serão processados.

Uma das conselheiras reclamou que a Secretaria traz os assuntos para serem votados com urgência e sem discussão. O presidente do conselho disse que o assunto tem que ser discutido na Câmara Técnica e vir para a assembleia para aprovação e não discussão. Ele propôs uma assembleia extraordinária para discutir melhor o assunto e tratar da falta de dinheiro da SEMPS e a falta de repasse do governo.

Um outro conselheiro da sociedade civil propôs fazer a discussão parcial da reprogramação de contas, para que seja votado apenas o emergencial, tais como os recursos para alimentação e moradia, e para ganhar mais tempo para analisar as demais contas. Ele informou que nas reuniões da Câmara Técnica de Normas, os conselheiros estão tentando por meio de normas inibir que essa situação se repita.

Ele ressaltou que estavam reprogramando um orçamento de oito milhões de reais, e isso não pode ser feito sem uma análise detalhada.

Outra conselheira da sociedade civil trouxe uma reflexão para o conselho lembrando que estas situações se repetem há onze anos, que o governo municipal impõe mesmo que o conselho não aceite. Ela questionou “o que eu estou fazendo aqui mesmo? Pra que a existência do conselho? Fazer de conta que ele existe? A razão de ser da criança. Era exatamente a razão de ser de que cada um quer”. Disse que essa situação de imposição do governo faz parte de quase todos os conselhos. Que eles deveriam não aprovar e colocar a boca no trombone, entretanto, os usuários e as entidades que necessitam do recurso não podem pagar pelo erro da Secretaria.

Um dos conselheiros da sociedade civil disse que ele discordava da aprovação parcial e que ele não está olhando para o seu umbigo (para a sua entidade), mas defendendo a Política de Assistência Social. Ele disse que já teve assembleia que teve falta de quórum pelos representantes do governo. Também disse que o atraso nas prestações de contas é algo cultural, que na Bahia o ano só começa depois do carnaval. Não houve concordância dessa colocação por parte dos conselheiros.

Os representantes da sociedade civil questionaram a SEMPS se após a aprovação, as entidades receberiam o pagamento de imediato ou o repasse iria demorar? A conselheira da SEMPS respondeu que só iria pagar se a entidade estivesse apta. Ela ressaltou que não é mais confortável ser governo, pois é o seu CPF que será apresentado em caso de alguma irregularidade e não o da SEMPS. Diante dessa discussão, o conselho optou por deliberar por unanimidade a reprogramação parcial dos recursos do exercício de 2017 para o ano de 2018, proveniente do MDS, sendo que os recursos só chegam em abril (RELATÓRIO DE CAMPO, 27/02/2018).

Essas dificuldades quanto à reprogramação de recursos e a prestação de contas levada pela SEMPS para ser aprovada como pauta emergencial, induz ao CMASS aprovar contas que não foram devidamente analisadas. Os entrevistados levantaram dois aspectos quanto à isto: em primeiro lugar, caso ocorra alguma irregularidade na prestação de contas da Secretaria, será o CPF do conselheiro e não o CMASS que será responsabilizado; e, em segundo, muitos dos conselheiros da sociedade civil possuem convênio ou parceria com a SEMPS, o que os pressiona a aprovar para que suas entidades recebam os repasses dos recursos.

Agora, o Conselho sempre, a gente poderia afirmar que o Conselho aprova contas à revelia, porque na verdade o Conselho não vê, ele não tem o conhecimento total dos recursos que estão e então, aí a medida, é aquilo que eu falei na terça, a gente vai aprovando no susto. Chega uma coisa a gente aprova, até a hora que o Ministério Público pega, um promotor pega lá, avalia e notifica todos os conselheiros porque votou favorável a uma coisa que não deveria ter sido aprovada. Aí a gente fica com o nosso CPF empenhado. Mas por quê? Porque é feito ali, daquela forma, “tem que aprovar hoje, porque se senão aprovar hoje o recurso não sai e aí o Conselho é responsabilizado e fica com consciência pesada em punir as entidades, os usuários, e não ter o recurso, aí você fica ali numa encruzilhada que, se fosse pra ser o uso legal, a gente não deveria nem ter votado aquele dia, teria que ir pra Câmara avaliar e só depois então aprovar. Por isso que na terça-feira [se refere a assembleia do dia 27/02/18] foi tão tenso o negócio, porque na câmara de políticas públicas, que foi na segunda-feira, a gente não tinha as informações. Então, qual é o grande problema do Conselho em relação a não ter informações totalizadas? É porque esse Conselho responde a dez anos, se na hora que o TCM, o TCU, o TCE analisar as contas do governo, dizer: "o Conselho aprovou essa prestação de contas, a prestação de contas da SEMPS". A gente tem que aprovar, o Conselho aprovou. Então, assim, só que as

aprovações acontecem como você viu lá, a gente não tem informação total. Então, na verdade, eu sempre digo isso, minha vontade era não votar nem a favor, nem contra, né? Só que, institucionalmente, se eu não libero o recurso a instituição fica sem dinheiro, porque nós temos o convênio com a SEMPS e aí nós não recebemos. Aí você faz o quê? Enquanto cidadã minha vontade é dizer: eu não aprovo, eu reprovo, entendeu? Mas enquanto entidade que represento eu sei do prejuízo que isso representaria, até que a proposta do conselheiro de votar só partes foi legal porque a gente votou a parte que é do nosso interesse (ENTREVISTA A).

As entrevistas, as atas e a observação participante, indicam que uma das maiores dificuldades na interação entre o CMASS e a SEMPS está nesta falta de prestação de contas por parte da Secretaria, a qual não tem conseguido cumprir o calendário.

4.3 Interação entre governo municipal e sociedade civil e a atuação dos conselheiros

É interessante analisar que, quando os entrevistados foram questionados sobre a interação entre o governo municipal e a sociedade civil, esses pontos sobre a falta de infraestrutura, de recursos humanos, de prestação de contas e de reprogramação de recursos não foram pontuados, eles apareceram ao falarem das dificuldades existentes na atuação de conselheiro e no acompanhamento dos recursos e dos serviços da Assistência Social. A fala de alguns entrevistados ressaltou a importância da municipalização da política, da existência de um elo de diálogo e de proximidade com a Secretaria, da parceria entre o governo e a sociedade civil na prestação dos serviços socioassistenciais, alguns por terem vínculos com entidades que prestam serviços de Assistência Social descreveram a interação a partir do ponto de vista da instituição.

A gente conhece as pessoas, a gente sabe o nome dela. A gente encontra as pessoas nas reuniões. Então assim, isso tem um acesso, uma circulação, um conhecimento que é razoável. E a gente tem que reconhecer que a SEMPS realmente, ela favorece esse contato. Não só com a nossa entidade, não só porque a gente está no Conselho, mas isso é realmente aberto, a gente consegue acessar (ENTREVISTA A).

Porque governo não faria hoje nada sozinho que não tem condições, não tem estrutura pra isso. Da mesma forma que a Sociedade Civil não desenvolveria, porque muitas vezes tem até estrutura física, mas não tem, por outro lado, as condições financeiras, humanas para desenvolver o trabalho. Então eu vejo realmente duas instâncias que tem que caminhar juntas (ENTREVISTA D).

Então, a gente, nós somos incansáveis, porque às vezes o governo ele faz muito de conta que tá atuando e na verdade, tratam a gente como parceiros, mas as vezes nós somos mais parceiros do que eles. E a gente faz o papel na sociedade, os colaboradores, as instituições, a gente faz o papel de que o governo deveria fazer, e quando a gente vai se associar, nós vamos ser parceiros, não somos correspondidos (ENTREVISTA I).

Na entrevista H, tivemos uma fala mais crítica sobre a falta de comprometimento dos conselheiros governamentais nas atividades do CMASS, tendo sido questionado a relação de parceria que tanto é falado nos discursos dos gestores e conselheiros da Assistência Social.

Discurso. Eu vejo muito discurso, mas na realidade, o compromisso, eu tenho a sensação que eles, a secretaria, o governo, não quisessem que existisse o conselho. O que eu vejo é que não existe parceria. Fala-se muito, mas na realidade não existe parceria. Existem interesses. A gente observa isso pelos conselheiros que representam as secretarias. Existem alguns comprometidos, competentes e assíduos, mas outros, nem lá vão. Tanto que, a gente tá batendo, aí na tecla, o conselho, para se analisar, porque tá dito isso no regimento, se você tem 3 faltas injustificadas, você tem que ser substituído, e vai se postergando isso, negligenciando. Pra mim falta comprometimento. Na época das conferências aí você vê a interação entre os entes federados, um movimento grande, todo mundo com interesse, porque tem que fazer cumprir. E a gente sabe que somos personas não gratas. Isso eu tenho certeza. A gente faz a política da boa vizinhança, da simpatia, da parceira, mas no íntimo, a gente sabe que eles não gostariam. Eu tenho impressão que eles acham que os conselheiros são polícia, estão lá fiscalizando, tem essa função em termos, do controle, mas poderia ser muito diferente. O problema, é que infelizmente, os nossos governantes vivem em função de si, do se objetivo pessoal (ENTREVISTA H).

Esta dificuldade da participação dos conselheiros governamentais foi explicada em uma das entrevistas, por ser uma representação que permite uma variação muito maior do que a da Sociedade Civil, em que ao mesmo tempo que se tem uma rotatividade, se tem uma ausência significativa, além de muitos serem servidores indicados para participar, sem ter afinidade com a área da Assistência Social. Outro ponto citado em uma das entrevistas foi a falta de conhecimento sobre o que é o CMASS:

Porque, de modo geral, não é consultado ao servidor, ao funcionário se ele deseja ir ao conselho, e algumas pessoas não conseguem organizar as suas demandas de trabalho com a demanda do conselho. Então às vezes tem uma participação quantitativa ruim e também qualitativa, porque tem conselheiro que vai, se ele não fosse daria no mesmo, é apenas uma presença física. Tem gente que não entende mesmo o que está fazendo no Conselho, pra que é o Conselho. É uma visão de que é apenas, uma pessoa me perguntou “venha cá, esse Conselho tá aqui só pá ficar olhando as contas do Fundo?”, aí eu falei: “você precisa estudar o que é o Conselho, é um órgão de controle da Política de Assistência, pra além das contas do Fundo, ele pode julgar qualquer coisa da Secretaria de Assistência, tudo que diz respeito a Secretaria, então ele tá lá para controlar, para que as coisas sejam feitas da forma da lei, não do jeito que cada um quer”. E, aí, acho que, assim, como essa pessoa, tem milhões de pessoas, acham que lá é só um espaço. Tem que ter conselho, cria conselho. Você não pode receber dinheiro do Fundo Federal se não tiver conselho. Você tem que ter conselho, fundo e plano. Aí é meio que, pra algumas pessoas é como se fosse protocolar ter essas coisas, eu faço e jogo e seja o que Deus quiser (ENTREVISTA E).

A falta de participação dos conselheiros governamentais acaba prejudicando o funcionamento do Conselho, como por exemplo, no adiamento de votação de parecer em Câmara Técnica de Orçamento e Finanças por falta de quórum:

Por falta de participação e a gente sabe que todos os acontecimentos do Conselho, sejam nas assembleias, sejam nas câmaras técnicas tem que acontecer de forma paritária, Governo e Sociedade Civil. Os dois formam o conselho e, assim, nesse ponto, a gente encontra dificuldades muitas vezes, pra a gente desenvolver as pautas por conta de quórum. Por exemplo, uma câmara técnica, que tivemos que suspendê-la por falta de quórum, era uma que tinha um peso para os dois lados, que era uma que nós íamos aprovar os recursos aplicáveis para o ano de 2018. Então tinha importância porque se a gente não aprova naquela câmara, que deveria depois ser submetido à assembleia, o município deixaria de receber recursos do fundo federal (ENTREVISTA D).

Os entrevistados ao falarem sobre a atuação dos conselheiros desta gestão pontuaram que existem alguns conselheiros da sociedade civil que se destacam por terem maior conhecimento técnico da Política de Assistência Social, principalmente os do segmento dos trabalhadores, o que contribuiu para mobilizar os demais conselheiros da sociedade civil, melhorar a qualidade técnica dos debates. A participação dos conselheiros governamentais das demais secretarias é muito baixa, um dos motivos pelo qual eles não foram citados na maioria das entrevistas.

Agente tem neste mandato pessoas tecnicamente que são envolvidas com a própria assistência, né? E pessoas comprometidas mesmo com a política. Então, você tem, é um grupo de conselheiros bem interessados, participantes apesar de todos os desafios que é essa relação mesmo da sociedade civil, governo e da política de fazer a execução da política, que não é fácil (ENTREVISTA A).

E a equipe que hoje compõe o conselho, tem algumas referências hoje de conselheiro, que tem puxado muito para fazer os devidos ajustes [...] a gente sempre tivemos uma participação meio que tímida da sociedade civil. E esse mandato agora eu acho que tem mais uma ousadia, mais vontade de fazer com que o poder público olhe de fato para o conselho, como órgão que delibera e que pode fiscalizar ele. Não é fácil, mas está tentando [...] tem uma frase que ela diz, de vez enquanto assim: “para estar na assistência, eu preciso conhecer a assistência”. Então eu acho que essa turma na sociedade civil agora, os mais novos, inclusive conhecem e aí tá fazendo com que a assistência tenha o seu devido reconhecimento (ENTREVISTA B).

É. Eu acho que, ao passar do tempo com a gestão houve uma busca de um envolvimento maior de uma preocupação, com o funcionamento do conselho e o monitoramento. A gente ainda tem, muitas carências de funcionamento do processo, mais ainda tem uma série de dificuldades no funcionamento. A gente não tem representação dos usuários no conselho. A gente teve algumas dificuldades com a gestão anterior do CMASS, que não permitiu a inscrição do fórum de usuários e não houve uma busca por incentivar a participação de outras organizações de usuários. Nós só temos duas entidades de trabalhadores, quando deveriam ser quatro, então, as quatro vagas dos titulares suplentes dos usuários e as duas vagas suplentes dos trabalhadores foram remanejadas pelas entidades sócio assistenciais. Então a gente tem um número muito grande de entidades sócio assistenciais, só dois dos trabalhadores e o poder público (ENTREVISTA C).

Eu vejo hoje, um colegiado bastante consciente do seu papel e do papel, sobretudo, do Conselho. Qual é o papel do Conselho dentro do município? Então eu percebo que a gente desmistificou um pouco daquela forma de que era realmente muito vinculada à questão política. E hoje a gente está, eu considero hoje uma gestão assim bem democrática mesmo (ENTREVISTA D).

Eu acho que tem o ganho da participação do trabalhador, chegamos aqui tinha representação, sempre teve, assim, pelo CRESS, Conselho Regional de Serviço Social, mas, hoje, **a gente tem o Fórum do Trabalhador, é muito mais direto isso, acho que ainda falta a presença do usuário, esse a gente não conseguiu ainda, vamos ver lá no próximo biênio** (ENTREVISTA E).

4.4 Representação, Processo Eleitoral e Capacitação

Em algumas das falas, nas entrevistas C e E aparece um problema de representação da sociedade civil. De acordo com o Regimento do CMASS (2012), os seis membros titulares e suplentes da sociedade civil deveriam ser escolhidos em foro próprio, sob a fiscalização do Ministério Público, pelos usuários, por entidades e organizações de Assistência Social e pelos trabalhadores do setor. Teríamos então, duas vagas para os usuários, duas para as entidades e OCS's, duas para os trabalhadores e seus respectivos suplentes. Entretanto, de acordo com as entrevistas realizadas, o segmento dos usuários não participa dos processos eleitorais e nem das atividades do CMASS, sendo identificada a sua participação mais expressiva durante as Conferências Municipais de Assistência Social, realizado a cada dois anos. O segmento dos trabalhadores, por sua vez, anteriormente era representado apenas pelo Conselho Regional de Serviço Social da Bahia (CRESS), mas por terem cumpridos dois mandatos consecutivos, nesta gestão não puderam participar. Com a criação do Fórum Municipal dos Trabalhadores do SUAS (FTMSUAS) em 2016, os trabalhadores começaram a se organizar e reivindicaram a sua participação neste processo eleitoral que ocorreu no final de 2016. Até então, a maioria das vagas destinadas à sociedade civil eram sempre ocupadas por entidades ou OCS's. Apesar dos trabalhadores terem conseguido efetivar as duas vagas titulares com o FTMSUAS e o SINDPSI, ainda faltou a ocupação de duas vagas suplentes que deveriam ser ocupadas por trabalhadores e as quatro vagas destinadas aos usuários, devido à ausência deste segmento no processo eleitoral, acabou sendo direcionado estas seis vagas para as entidades. Na entrevista C, temos o relato de que o Fórum dos Usuários tentou se inscrever, mas a gestão anterior do CMASS não permitiu e nem incentivou a participação de outras organizações de usuários que existem em Salvador. O processo eleitoral ocorre sempre ao final da gestão do CMASS, através de uma Comissão eleita entre os conselheiros, é elaborado um edital com a lista das entidades que são elegíveis:

Aí, normalmente, o edital é lançado com as condições para participar, ou só votando ou votando e sendo votada. Porque aí, as elegíveis, porque a comissão determina quem é elegível, porque aí tem as condições, quem já tem dois mandatos não pode ser mais candidato. Aí, eles publicam, quem são as entidades que podem ser votadas e quem pode votar. Porque tem algumas pessoas quem não podem ser votadas, mas que podem participar da eleição e votar. Se o registro tá tudo regular, pode. Isso é

publicizado e no dia da eleição. O Ministério Público é envolvido e acompanha esse processo. Tem um representante e durante a eleição ele também deveria estar presente, quase nunca aparece, mas eles são convocados e depois o Ministério Público referenda a decisão da Assembleia. A eleição normalmente acontece durante o horário determinado no edital e é o dia todo, normalmente. As entidades mais votadas são as eleitas (ENTREVISTA A).

A participação do FTMSUAS e do SINPSI neste processo eleitoral de 2016 causou estranheza para as entidades participantes que estavam esperando disputar as seis vagas titulares no Conselho, conforme relatado:

Na última eleição que os trabalhadores entraram, foi dito que os trabalhadores tinham cadeira certa, então eram seis entidades da Sociedade Civil, tinham duas entidades representantes dos trabalhadores, as duas foram eleitas, então ficou só quatro vagas para as entidades mais votadas. Isso na hora foi uma confusão. Porque, como se tinha pensado que era as seis mais votadas da Sociedade Civil, então já tinham as seis lá, as mais votadas. As duas últimas que foram mais votadas, se sentiram injustiçadas, porque os representantes dos trabalhadores, já foram automaticamente colocados, eleitos. Porque só tinha as duas mesmo, então as duas foram e que eram entidades que, até o momento, ninguém nunca tinha ouvido falar que foi o SINPSI, esse da Psicologia e o Fórum dos Trabalhadores. E todo mundo conheceu ali naquele dia, eles nunca tinham ido no Conselho antes (ENTREVISTA A).

A maioria dos conselheiros eleitos que representam as entidades possuem vínculos institucionais, estão ali representando sobretudo a sua instituição. Nesta gestão, dos membros titulares, 03 possuem a parceria com o governo, dos membros suplentes, são 04, ou seja, do total de 10 entidades, 07 prestam serviços para o governo municipal. Vejamos o que os entrevistados disseram sobre essa relação:

Parte dos nossos recursos vem desta mesma gestão, desse mesmo governo. Então às vezes a gente fica ali, numa situação conflitante [...] eu acho que, às vezes eu penso que quem está representando as entidades da sociedade civil no conselho, não deveria ter parceria pública. **Porque a gente fica refém da gente mesmo.** Então você percebe os erros. Esta é uma dificuldade do conselho. Muito séria mesmo! E esta tensão entre interesses daqueles que representam a sociedade civil e daqueles que representam a gestão pública (ENTREVISTA A).

E assim, outro elemento que essa desproporcionalidade no número de entidades provoca, é que muitas das entidades são conveniadas com o município, então elas têm repasse, através atualmente de parcerias, da execução indireta dos serviços públicos. Então, elas recebem dinheiro do poder público. **Então isso as vezes é uma relação que atravessa, às vezes, o interesse do controle social.** Por isso que era importante pra gente ter essa clareza da sociedade civil, tanto na perspectiva, de ter mais trabalhadores, de ter mais usuários no conselho, pra equilibrar essas relações. Então por exemplo: períodos que vai ter renovação das parcerias, ou períodos de liberação dos recursos, isso influencia diretamente o clima do conselho (ENTREVISTA C).

Acho que esse é um problema e a parte da organização da Sociedade Civil, eu ainda vejo a representação de algumas entidades querendo demarcar o espaço no Conselho para ver o quê que consegue para sua própria entidade ou para outras entidades que tenham uma relação próxima, **sem uma visão maior, macro da discussão.** A gente

não pode deixar de falar que tem um *status* ser conselheiro e **tem essa possibilidade de ter informações privilegiadas**. Vou dar um exemplo, a gente vai lançar um edital de chamamento público pra um dado serviço, o edital passa primeiro pelo Conselho. Se eu tô lá dentro, eu sei antes do que minha concorrente, são coisas que, eu que, por exemplo, se eu fosse concorrer eu não poderia participar dessa discussão. São discussões que a gente precisa ter e é difícil isso. Eu acho que você elege a entidade, a entidade está lá pra falar e pra falar da Política, não de segmento e não dela. **Dizer que a entidade representa o usuário, pra mim não representa. Usuário é usuário e a entidade. Isso é coisa do passado, que o usuário não tinha voz e a entidade dava voz ao usuário.** É uma expectativa que nessa nova composição a gente consiga, pelo menos, botar um representante do usuário, já que existe o Fórum de Usuários (ENTREVISTA E).

Qual é a função do conselheiro no conselho? É buscar recursos para a sua instituição, somente? Pois, a minha experiência nos conselhos, em outros conselhos e gestões, permitiu identificar muitos conselheiros com esse intuito e que em sua maioria, não são voluntários, recebem de suas instituições e estão ali representando-as (ENTREVISTA H).

A partir das falas dos entrevistados, identificamos que a representação da sociedade civil pelas entidades de forma majoritária no CMASS torna o controle social da Política Municipal da Assistência Social um processo menos democrático e mais propenso a defesa de interesses individuais, pois muitas destas entidades possuem convênios ou parcerias com o poder público. Entretanto, nesta gestão, tivemos a inclusão de duas organizações de trabalhadores, o SINDPSI e o FTMSUAS, que tiveram um protagonismo importante nesta gestão, como vimos quando falamos da atuação dos conselheiros. Para alguns entrevistados, o fato de dois dos conselheiros representantes do segmento do trabalhador serem também servidores da prefeitura, lotados na SEMPS, facilitou o diálogo sobre informações importantes para o Conselho. O SINDPSI também faz parte do FTMSUAS. Para compreendermos o protagonismo que essas duas organizações tiveram nesta gestão do CMASS, é importante entendermos o histórico deste Fórum:

o Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS foi organizado em maio de 2016, como uma organização dos trabalhadores para poder negociar, trazer as suas pautas para a gestão, que eram praticamente invisíveis na época, inclusive não existia nenhuma instância colegiada de participação de trabalhadores e gestores na SEMPS e por conta disso, a gente entendeu a necessidade, por ter vindo do concurso público que foi feito pra Saúde e que a SEMPS foi contemplada em algumas vagas. Quando a gente chegou nesse espaço, algumas tecnologias de colegiado e cogestão, elas não existiam na SEMPS. E a gente entendeu que seria importante a gente se organizar, pra que a gente fizesse frente dessa visibilidade, tivesse campo de diálogo. No início houve um estranhamento, um processo digamos histórico de ser unilateral, e agora os trabalhadores estavam organizados e querendo pauta e espaço pra dialogar. Esse fórum tem composição tanto das entidades profissionais, como o CRESS, o SINDPSI, o CRP, o CREFITO, e também a gente tem a participação direta dos trabalhadores da Assistência. Ficou meio paritário dessa forma, e aí a gente entendeu, no final de dezembro de 2016, que a gente precisava de ter maior força, pra discussão, trazer visibilidade das pautas. Foi o momento da eleição do CMASS, e aí a gente julgou importante a gente ocupar esse assento, porque a gente compreende que é instância de controle, que tem possibilidade de fazer a

fiscalização, controle, também contribuir pro processo de elaboração das políticas públicas, com a qualidade e tal. A gente poderia ter um espaço mais privilegiado de vez e voz” (ENTREVISTA J).

Temos, portanto, nesta gestão, duas organizações dos trabalhadores que de acordo com as análises das entrevistas, da pesquisa documental e da observação participante, estiveram durante a gestão do CMASS comprometidas com a Política Municipal de Assistência Social e desempenharam um papel importante à frente do CMASS, principalmente no que tange a sua normatização de acordo com as orientações do CNAS. Outra importante contribuição foi a defesa e incentivo da participação dos usuários no CMASS e no processo eleitoral ao final da gestão, em 2018.

A gente precisa trazer o usuário, porque ele é o sujeito central de toda a atenção da rede socioassistencial. Ele precisa ter vez e voz, ele precisa dizer quais são as questões que, por exemplo, a gente pode tá entendendo que tá fazendo a coisa correta e que isso não está chegando de forma... E aí pode não estar dialogando com as reais necessidades, digamos assim, de como ele espera que o serviço aconteça. Eu acho que é importante a gente fazer esse acerto coletivo. **Eu acho que a assistência, de uma certa forma a gente trabalha com um público que historicamente foi desprovido de direitos e eu acho que isso de forma inconsciente, talvez, norteia algumas práticas, eu faço para ele e não com ele, a gente precisa mudar essa lógica. Uma eleição de CMASS ele precisa entender que ele tem os diferentes sujeitos, a gente precisa garantir as vagas dessas pessoas! Sociedade civil é quem? São as entidades, são segmentos dos trabalhadores, são os segmentos dos usuários. Então vamos contemplar esse conjunto de pessoas!** Porque eu acho que integra e não fazer com que esse espaço seja apenas de interesse individual ou então setorial do seguimento. Eu acho que o maior ganho na participação do segmento dos trabalhadores foi porque a gente, digamos, como representação do Fórum Municipal e do SINDPSI, a gente não tinha essa noção de apenas a lógica de atender as questões dos trabalhadores, a gente tava aqui pra contribuir com a política. Óbvio que a gente trazia as pautas dos trabalhadores, mas a gente apresentava isso não para os trabalhadores apenas, entendendo que isso é processo de trabalho, que é meio para dar garantia à atenção e à proteção social [...] E é de reconhecimento, em algumas reuniões, as próprias representantes das entidades e do governo colocam isso e de uma certa forma, os conselheiros do segmento dos trabalhadores tiveram esse olhar mais total, né? De totalidade para a política [...] então a gente tem toda essa preocupação, que isso repercute no direito dos usuários e é que é a nossa razão de ser. A razão da política da assistência é justamente fazer a proteção social desses usuários, é a nossa grande tônica de trabalho (ENTREVISTA J).

A gente tem uma atuação, articulação, com os usuários a nível nacional e estadual mais consolidada. A gente acaba fazendo alguns diálogos porque os fóruns dos trabalhadores trabalham em rede. Então, por exemplo, as organizações dos trabalhadores que atuam em Salvador, atuam no estado e alguns atuam nacionalmente. Então, a gente dialoga com os fóruns de usuários do estado e tem algumas organizações de usuários que existem em Salvador, por exemplo, a população de rua, POP rua. Eles têm uma organização forte, mas eles tão, a gente tem um diálogo do segmento dos usuários fora desses espaços institucionais, assim, em Salvador, no cotidiano, na vida, nas conferências, nas atividades, mas dentro do conselho, do CMASS a gente não tem essa voz dos usuários acolhida. **Eu acho que na próxima gestão, a gente tem que ter esse cuidado, de ter esse debate de algum dispositivo, que não permita o acúmulo de quantidade de vagas. Eu acho que, se a gente não conseguir completar, no primeiro momento, as vagas, a gente fazer um edital complementar para as vagas remanescentes, e tentar**

incentivar, pelo menos assim, o segmento do trabalhador vai tentar incentivar os movimentos das organizações de usuários pra que eles participem e se inscrevam, quando tiver abertura do edital (ENTREVISTA C).

Esta problemática da representação da sociedade civil no CMASS aponta para uma necessidade de mobilização dos usuários para participarem deste espaço, além da Capacitação sobre a Política Municipal da Assistência Social e sobre o Controle Social no SUAS para os conselheiros e para as entidades inscritas e as que querem se inscrever no Conselho. A necessidade de aprofundamento sobre a Política e sobre a importância de se ter uma rotatividade dos representantes foi ressaltado por alguns entrevistados:

Alguns conselheiros conhecem a prática de vivência, é de uma organização social, faz um trabalho social, mas o aprofundamento da Política de Assistência, eu sinto falta, em momentos, assim, de você estar discutindo, de trazer algumas pautas mais complexas às vezes (ENTREVISTA E).

Eu vou fazer uma generalização, o que acontece no CMAS, aqui de Salvador, e pra outros conselhos, das coisas que eu já vi como participante e que eu tô vendo agora, às vezes, as pessoas são as mesmas, desses espaços. E eu acho que isso também traz vícios. E como a gente tem um a sociedade individualista, a gente, de uma certa forma, pode recair nesse individualismo [...] eu acho que isso é uma linha bem tênue, que é ética (ENTREVISTA J).

Entretanto, ao questionar os entrevistados sobre a existência de capacitação promovida pela SEMPS ou pelo CMASS, só temos informações sobre a realização de capacitação para as entidades de acordo com a Lei 13019, de 31 de julho de 2014, que regula o regime jurídico da parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Antes desta lei, o município estabelecia convênios com as organizações da sociedade civil, a partir deste marco regulatório, o município passou a estabelecer parcerias através de chamamento público. Houve uma mudança no foco da avaliação, que antes se concentrava no resultado final e agora passa a ser no monitoramento do processo, em que o poder público designa um gestor da parceria, geralmente um servidor, técnico da área, para fazer o acompanhamento, orientando e fiscalizando. Para alguns entrevistados, esse tipo de monitoramento trouxe maior transparência, inclusive para o processo de adequação do orçamento público.

A parceria da entidade com o governo, agora com a mudança na lei, ela é feita através do chamamento público. Então, o poder público planeja qual serviço dentro da assistência ele quer executar, a exemplo: Serviço de convivência, Acolhimento institucional, ele determina o número de vagas, da forma que ele planeja o funcionamento e aí ele faz um edital público e as entidades vão apresentar propostas pra poderem ser escolhidas. As que já tinham nesse período de transição, é, que já estavam executando, a sua grande maioria foram renovadas, por três anos, as que já estavam executando. Existe uma resolução do MDS e do CMASS que fala dos serviços continuados da assistência nas cidades que eles, e que abriam uma brecha pra essa renovação. Então, a maioria de quem era conveniado, foi renovado por três anos na parceria, que antes era convênio, agora é parceria. Então os convênios foram

transformados em parcerias e prorrogados por três anos de renovação (ENTREVISTA C).

Os entrevistados observam que existe um esforço da Secretaria e do CMASS em realizar seminários sobre a Lei 13.019/2014 para capacitar as entidades que prestam serviços socioassistenciais, abordando temas sobre seleção, celebração, execução e prestação de contas de parceiras com recursos públicos. Uma outra capacitação que o CMASS pretende realizar é para que as entidades conheçam o SUAS, a tipificação dos serviços socioassistenciais e saibam elaborar os seus projetos de acordo com a Política de Assistência Social. “Por isso a gente tá querendo fazer uma qualificação com as entidades, para que ela possa estar mais próxima, ao que é resolução, o que a própria política preconiza” (ENTREVISTA J). “As entidades têm pouco conhecimento da assistência, apesar de muito boa vontade em fazer, mas tem pouca capacitação mesmo, pra entender o que é a assistência” (ENTREVISTA A). A necessidade de capacitação continuada das entidades foi relatada pela maioria dos entrevistados, principalmente, apontada como solução para diminuir a quantidade de tempo que se destina a orientação das entidades quanto das inscrições. Diante disto, ao final da gestão, em setembro, o Conselho elaborou com base nas normativas do CNAS, a Resolução nº31/2018 que definiu os parâmetros para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no CMASS.

Quanto à capacitação dos próprios conselheiros não houve durante a gestão nenhum evento realizado com essa finalidade, uma das justificativas foi que diante do acúmulo de demandas que esta gestão assumiu, não houve condições de operacionalizar nenhuma intervenção por falta de pessoal. Entretanto, foi discutido pelo segmento dos trabalhadores com o município, estratégias para a educação dos trabalhadores do SUAS e de agentes de controle social através do Núcleo de Educação Permanente no SUAS (NUEP), que terá como um dos objetivos discutir e organizar as capacitações, inclusive sobre o controle social. Foi ressaltado que o governo estadual oferece semestralmente o curso “Capacita SUAS” para trabalhadores e conselheiros, em que os participantes durante uma semana têm aulas sobre “Introdução ao Provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais das SUAS; Atualização para Elaboração de Planos Sociassistenciais; Atualização em Vigilância Sociassistenciais; e Introdução ao Exercício do Controle Social”. Entretanto, a maioria dos entrevistados não relataram terem participado desta capacitação.

Também questionamos aos entrevistados, sobre qual segmento, sociedade civil ou governo, seria mais propositivo nas reuniões. Dos dez entrevistados, dois disseram que existe

um equilíbrio entre as falas de ambos os segmentos, oito destacaram que os conselheiros da sociedade civil são mais argumentativos e propositivos. Os representantes dos trabalhadores foram apontados com um posicionamento mais questionador do poder público “Quando eu falo que o pessoal dos trabalhadores é bastante propositivo, porque eles fazem assembleia, discutem as coisas e levam pro Conselho discussões que eles tiveram. Aí, também tem uma questão de participação pessoal” (ENTREVISTA E). O governo foi analisado como menos propositivo por levar pautas restritas aos de interesses da gestão relacionadas à burocracia, aos planos de ações, à execução de projetos, aprovação de contas e reprogramação de recursos.

4.5 Deliberações e Controle Social

Sabemos que o Conselho é um órgão fiscalizador e deliberativo, já apresentamos as dificuldades dos conselheiros em efetivar a sua função fiscalizadora, mas no que se refere a sua função deliberativa, como se dá esse processo? O governo municipal acata as deliberações deste Conselho?

Na medida do possível, sim. Porque, até porque quando as deliberações do conselho, como a gente tem presente representantes da secretaria, então normalmente elas são consensuadas antes de definidas (ENTREVISTA A).

Eu acho que a secretaria respeita o conselho em função de uma agente fiscalizador, que como o governo federal repassa muito dinheiro para a assistência, e esses recursos tem que ser aprovados no conselho. Então eles têm muito medo de ser punido pelo um parecer contrário do conselho, então o que eles têm que receber de orientação para desenvolver a política de assistência social, acho que eles fazem. Agora também, tem muitas outras coisas que na assistência de uma certa forma não passa às vezes pelo conselho. A máquina pública, ela consegue, é fazer coisas com a fonte 00, dando um freio muito na questão do que a prefeitura quer fazer através da Secretaria Municipal de Assistência Social (ENTREVISTA B).

Às vezes sim, às vezes não. Assim, a gente faz um esforço muito grande. A maior parte das coisas que o Poder Público apresenta, elas historicamente pelo conselho eram aprovadas. Nessa última gestão, a gente tem um número grande de, também, de aprovações, mas um número grande de ressalvas, que não tinha antes. Então por exemplo, vem uma proposta do Poder Público, mas fica várias adaptações a nível do conselho. Então, o conselho faz uma ressalva de: isso pode, isso não pode, isso deve ser dessa forma, algumas coisas que faz com que a aperfeiçoe a pauta. Até mesmo porque o grande número das pautas são benéficas aos municípios, são benéficas a população. Ao longo dessa gestão, assim, mais objetivamente, uma pauta só do Poder Público foi vetada pelo conselho, na íntegra. Que foi um projeto sobre o voluntariado, que havia uma proposta de investimento de quase um milhão de reais, para a organização e treinamento de dez mil voluntários no município (ENTREVISTA C).

Quanto ao alcance daquilo que é deliberado, daquilo que é discutido, das necessidades também que são levantadas a partir destas reuniões, infelizmente, nem sempre nós obtemos êxito ou um retorno realmente dentro de um tempo [...] Até hoje, nós não termos ainda conseguido estruturar o Conselho na parte de recursos humanos, na parte de material, da estrutura física, por não atendimento em tempo

hábil dos encaminhamentos do Conselho feito para a gestão, infelizmente. Assim como outras coisas, essas questões mesmo de planilhas, a gente tem uma certa dificuldade, também, de obter para discussão, ao longo do ano, realmente, na forma trimestral, como é estabelecido dos recursos lá do Fundo, às vezes precisa estar pressionando um pouco essas coisas porque às vezes não chegam pra a gente, o que dificulta ao Conselho, mas dificulta a própria gestão da secretaria que, muitas vezes, chega ao final do ano com muito aperto com muita coisa e precisando aprovar orçamento, essas coisas e tal. Então as reuniões, as assembleias são necessárias para o fechamento da política. Agora, nem tudo que é discutido e encaminhado, a gente obtém realmente êxito. Eu acho que um melhor alinhamento entre quem gere a pasta responsável pela política no município e o Colegiado poderia melhorar esse funcionamento. Se, realmente, houvesse esse alinhamento, este reconhecimento da importância desse colegiado, as coisas poderiam ser bem melhores e quem lucraria com isso é, senão, o próprio município (ENTREVISTA D).

Nem sempre as deliberações são acatadas pelo governo. Ficam no papel. Às vezes, você vai fazer uma retrospectiva, e algo que parece novo, mas está lá atrás (ENTREVISTA H).

Na fala A, acredita-se que as deliberações são acatadas pelo fato das decisões serem tomadas em assembleia, com representantes governamentais, em especial, a da SEMPS. Na fala B, ressalta-se que o governo depende do Conselho mais por um caráter burocrático, pois é o Conselho que fiscaliza e aprova os recursos da Assistência, existindo outras demandas que o governo consegue dar andamento sem o controle social do CMASS. Na fala C, temos que as deliberações “às vezes sim, às vezes não” são acatadas, sendo que esta gestão do CMASS se difere das anteriores, as quais aprovavam a maioria das pautas trazidas para o Conselho com pouca ou nenhuma discussão. Enquanto que esta gestão se caracterizou por realizar um grande número de ressalvas às propostas do poder público. É ressaltado que a maioria das pautas trazidas pelo poder público são de interesse para a população, tendo sido elas analisadas com maior critério e sugerido adaptações e aperfeiçoamentos. É citado que somente um projeto sobre voluntariado foi vetado pelo CMASS. Na fala D, foram pontuados vários encaminhamentos realizados à SEMPS que não foram atendidos em tempo hábil, ou ignorados, tais como as questões de recursos humanos, recursos materiais, estrutura física, prestação de contas trimestralmente. É observado que “nem tudo que é discutido e encaminhado, a gente obtém realmente êxito”, o que depende de “um melhor alinhamento entre quem gere a pasta responsável pela política no município e o Colegiado”. Na fala H, temos que “nem sempre as deliberações são acatadas pelo governo”, é ressaltado que algumas deliberações que já foram feitas no passado, já feitas novamente, mas isso significa que não foram atendidas antes, pois “ficaram no papel”. Os demais entrevistados tiveram análises parecidas com as que foram expostas, por essa razão não foram apresentadas, pois já estão contempladas.

Dos elementos apontados nestas falas, temos um destaque para o veto realizado por este CMASS ao projeto de voluntariado apresentado pela Secretária Eronildes, que foi o polêmico projeto “Salvador, Capital Voluntária”. Este projeto antes de ser apresentado ao CMASS, em dezembro de 2017, já tinha sido publicizado no site do município e em propaganda de televisão. Quando ele chegou para apreciação, o CMASS verificou que o projeto não era coerente com a Política e a trajetória da Assistência Social e este foi vetado em 30 de janeiro de 2018. A proposta era que se fosse utilizado um recurso da Assistência Social, no valor de um milhão de reais para a organização e treinamento de dez mil voluntários no município. Desta forma, o município iria fazer a gestão dos voluntários da cidade de Salvador, encaminhando-os para os trabalhos socioassistenciais.

O que foi apresentado ao Conselho? Por slide, em PowerPoint, porque a gente não viu a íntegra do projeto escrito. Era que era uma forma de organizar o voluntariado que já existe espontaneamente na cidade, "porque as pessoas de boa vontade que organizam os sopões nas vias públicas", que para a Política de Assistência Social não é muito bacana, pra dar uma orientação pra que isso não aconteça dessa forma e agregar. E aí, o projeto tá na SEMPS, mas ele serviria, ele tem várias vertentes. Uma das coisas é organizar o contato das entidades com as empresas, para o voluntariado e doação às entidades. Eu até, sempre, ressaltar que esse é um ponto que eu acho bom, positivo no projeto, mas teria que ver como ia acontecer. E que iria organizar um banco de dados de voluntários da cidade e motivar outras pessoas para fazer voluntariado nas entidades da Sociedade Civil. E aí, tem outros recortezinhos, assim, de projetos pra atender idosos, tem uma história da universidade da terceira idade. São vários programinhas assim, mas tudo muito na área do assistencialismo, então na hora que a gente avaliou. E, inclusive, em janeiro, na televisão já passava, “Salvador, Capital Voluntária”, então eu falei, "se eu não ia aprovar ele antes, agora é que eu não vou aprovar, porque eles já fizeram a publicidade do projeto antes de ser aprovado no Conselho, e isso não é correto da política (ENTREVISTA A).

O argumento da Secretaria era que esse tipo de gestão de voluntariado já vinha sendo realizado em outras capitais, como em Recife e em Brasília, e que não era um voluntariado assistencialista, mas sim um voluntariado moderno. Enquanto que o argumento central para a maioria dos conselheiros da sociedade civil foi que o voluntariado sempre aconteceu sem gastar recurso público e que o projeto não estava de acordo com a Política da Assistência Social. Segue Resolução do CMASS do dia 30 de janeiro de 2018, justificando a reprovação:

Art. 3º Reprovar a execução do Projeto Salvador Capital Voluntária, tendo sido registrados 05 votos contrários ao Projeto e 03 votos favoráveis, sendo apresentadas as seguintes considerações: o projeto escapa à política de assistência social; o poder público deve qualificar a política de assistência social através da valorização e qualificação de trabalhadores concursados e da implantação do PCCV do SUAS; não foram respeitadas, ou acolhidas, as colocações e recomendações feitas por este Conselho nos meses de dezembro/2017 e janeiro/2018, em discussões na Câmara Técnica de Política Pública; o recurso destinado para este projeto deveria ser destinado para prioridades já elencadas e discutidas por este Conselho, visando aprimorar o SUAS no município. Caso o referido projeto seja revisto, não há prejuízo para nova análise por este Conselho (RESOLUÇÃO 03/2018, CMASS).

Após a reprovação, alguns entrevistados relataram que a então Secretária Eronildes, constrangeu um dos conselheiros da sociedade civil tendo o intimidado em reunião na SEMPS. Os entrevistados também disseram, que após o veto, a Secretaria tentou elaborar um novo formato para o projeto, que deveria ser reapresentado ao Conselho ou que seria destinado à outra Secretaria. Apenas com a mudança de gestor da SEMPS, com a saída de Eronildes e a entrada de Isnard Araujo, que a Secretaria desistiu por completo deste projeto. Ou seja, mesmo o CMASS tendo deliberado contrário ao Projeto com todas as ressalvas baseadas na Política da Assistência Social, a Secretaria não desistiu de sua implementação, foi necessária uma mudança no cenário político, com a entrada de novo gestor, para que o projeto saísse definitivamente da pauta da SEMPS.

Um outro dado importante, citado por um dos conselheiros, que limita o controle social exercido pelo CMASS, é que os recursos do Tesouro Municipal, da fonte 00, não são monitoradas ou avaliadas pelo Conselho. Quando o município usa o recurso desta fonte, não tem como notificar ou reprovar caso o Conselho não esteja de acordo, como aconteceu com o uso do dinheiro para as propagandas do Projeto Salvador Capital Voluntária, antes deste ser apreciado no Conselho, “se o município tivesse utilizado o dinheiro estadual ou federal, aí a gente poderia fazer um impacto, de notificação, reprovação de contas, e, devolução de recurso público, mas como ele é de execução do município, ele não tem esse caráter”.

Um outro exemplo de deliberação do CMASS dado em uma das entrevistas que teve êxito, foi sobre o aumento da per capita do Acolhimento Institucional, o qual estava com o valor defasado. Esta demanda foi levada ao CMASS pela Rede de Abrigo. Foi necessária uma pressão política por parte dos conselheiros da sociedade civil e da Rede de Abrigo, para que a SEMPS aumentasse este valor, entretanto, conforme relatado, o aumento foi dado no limite do prazo, o que demonstra uma correlação de forças entre o CMASS e a SEMPS.

Outro exemplo de deliberação do CMASS que foi encaminhada, foi a construção do plano de cargo de salários, dos trabalhadores do SUAS do município, com as gratificações e melhorias reivindicadas, este estudo será realizado pela Fundação Getúlio Vargas.

Estes três exemplos de deliberações que obtiveram êxito foram citados nas entrevistas, entretanto durante a gestão, diversas deliberações foram realizadas pelo Conselho tratando dos mais diversos temas, alguns já foram pontuadas durante a apresentação dos dados, inclusive elaboramos a Tabela 4, sobre os tipos de deliberações realizadas no CMASS a partir da análise das suas Resoluções 2017/2018. Ver página 112. Muitas das deliberações realizadas pelo CMASS, nesta gestão, foram referentes às pautas propostas pelo poder

público, referente às questões que necessitam da aprovação do Conselho, tais como: a reprogramação e aprovação de recursos federais e estaduais, temas relacionadas à execução da Política, tais como Chamamentos Públicos, Curso de Capacitação das entidades das Sociedade Civil, programas e projetos governamentais, dentre outros que constam na Tabela 4. Além destas deliberações, muitas foram referentes ao registro das entidades, análise das inscrições, validações, deferimentos e indeferimentos. O que se destacou nesta análise foi a quantidade de deliberações durante toda a gestão que se referiu as Recomendações direcionadas à SEMPS, um total de 51. Vamos analisar um exemplo de uma resolução publicada no final da gestão, de um tema muito abordado pelos entrevistados, a Prestação de Contas da execução físico-financeira referente ao primeiro semestre de 2018:

Art. 2º. Apresentar recomendações à aprovação da Prestação de Conta da Execução Físico-Financeira referente à utilização dos recursos próprios, estaduais e federais para o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, durante o exercício do primeiro semestre de 2018, de janeiro a junho, conforme disposto no Art. 1º acima:

- a) Que a prestação de contas a este CMASS seja apresentada trimestralmente, no formato proposto pela Portaria SNAS Nº 124/2017, com o fornecimento de todas as informações necessárias e solicitadas pelo controle social.
- b) Que sejam adotadas todas as providências necessárias para sanar as situações identificadas e para promover as adequações necessárias para atender às normativas legais, resoluções e deliberações do controle social.
- c) Que sejam formalizados e instituídos os fluxos internos de funcionamento da política de assistência social no município, a fim de garantir a transparência, o acesso e o bom uso dos recursos públicos.
- d) Que a composição das equipes técnicas dos CRAS, CREAS, Centros Pop e UAI seja reorganizada conforme preconiza a NOB-RH/SUAS.
- e) Que seja atendida a necessidade de móveis, computadores, impressoras e regularização no fornecimento de água, luz e acesso à internet para todos os equipamentos públicos até o final de 2020.
- f) Que haja reestruturação do organograma da SEMPS, com ampliação de cargos e funções e aumento do grau das gerências nas coordenações de equipamentos.
- g) Que sejam traçadas estratégias para melhorar a segurança nos equipamentos públicos, seja com o retorno da guarda municipal ou com a contratação de agentes de portaria e vigilantes.
- h) Que a SEMPS articule comissão formada com a SEINFRA, a SEMGE e a Fundação Mário Leal Ferreira para identificar, no município, imóveis adequados para o funcionamento dos equipamentos públicos
- i) Que sejam reformuladas as Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - AEPETI.
- j) Que sejam revistas as ações de Supervisão Técnica no âmbito do SUAS, em consonância com a Resolução CNAS nº 06/2016.
- k) Que sejam padronizadas e formatadas as informações apresentadas no relatório de execução física-financeira, integrando as informações relativas às atividades executadas, pela DPSB e pela DPSE, e à execução financeira, detalhando os custos de cada atividade/ação, pelo FMAS, e comparando o quanto executado diante das metas propostas nos diversos instrumentos de gestão.
- l) Que sejam ampliadas as equipes técnicas do FMAS, da DIRAF e da Gerência de Gestão do SUAS.
- m) Que seja estruturada a Gerência de Gestão do SUAS, com dotação orçamentária específica e recursos humanos necessários, organizada nas áreas técnicas de

vigilância socioassistencial, gestão do trabalho, regulação e educação permanente, a serem instituídas no regimento interno da SEMPS.

n) Que seja implantado setor de articulação, suporte e orientação à rede socioassistencial privada, conforme estruturação do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS do Ministério do Desenvolvimento Social-MDS.

o) Que sejam especificadas as despesas decorrentes do uso de recurso de reprogramação e do uso de recursos oriundos do cofinanciamento do ano vigente.

p) Que os recursos próprios do município, de fonte 00, sejam alocadas em contas específicas a serem geridas pelo FMAS.

q) Que sejam formalizados e instituídos os fluxos para concessão dos benefícios eventuais.

r) Que sejam reorganizados e padronizados os processos de parceria com a rede socioassistencial privada, nos moldes do MROSC (RESOLUÇÃO 43/2018, CMASS).

Estas 18 recomendações à SEMPS ao final da gestão, apontam para a dificuldade que o CMASS presidido pela Sociedade Civil teve em garantir a sua capacidade deliberativa nas pautas que são de interesse deste segmento, inclusive em questões que já estão normatizadas pelo CNAS e por razões diversas não foram convenientes à gestão da SEMPS. Algumas deliberações tomadas em assembleias, encaminhadas por ofícios e publicadas em resoluções, em alguns casos, não foram respeitadas pelo poder público desde o início da gestão. A estratégia utilizada pela Sociedade Civil foi publicar todas as deliberações, o CMASS chegou ao final da gestão com 74 resoluções publicadas no DOM. Isto não agradou muito a Secretaria, “por algumas dificuldades da relação administrativa Conselho-Secretaria, muitas coisas viraram resoluções e recomendações, quando poderiam ser tratativas internas, não precisaria disso”. E mesmo com toda esta publicidade, a Secretaria ignorou diversas recomendações e notificações encaminhadas, conforme analisado nas entrevistas e na observação participante.

É importante ressaltar que muitas destas resoluções também se referem a normatização do Conselho, que foi uma outra estratégia utilizada pela sociedade civil para melhorar o exercício do controle social. A partir das orientações estaduais e federais, foi realizado um esforço para melhorar o regimento a nível municipal, o que abarcou desde o funcionamento do CMASS, sede e autonomia, Câmaras Técnicas, processo de inscrição das entidades até resolução pra o estabelecimento de prazos para encaminhamentos de pautas. Neste processo se destacou a elaboração da lei do SUAS para o município de Salvador pelo próprio Conselho, atendendo a Resolução do CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013 que definiu como meta de gestão: “adequar a legislação municipal às normativas do SUAS com a meta de que todos os municípios atualizem a respectiva Lei que dispõe acerca do SUAS”.

A gente sinalizou pra o poder público que queria que fosse feito alguns aperfeiçoamentos no texto final, sobre vigilância, o funcionamento de alguns serviços e principalmente sobre os benefícios eventuais, porque hoje no município

os benefícios são uma lei a parte, já tem alguns anos a lei e ela tem algumas fragilidades e a gente aqui no controle social percebeu que, inclusive há uma orientação do MDS, que o conjunto de normativas do SUAS, esteja contido na lei do SUAS. Então a lei do SUAS vai vim com os benefícios eventuais, com o funcionamento do conselho, o funcionamento do fundo, normatizando o que é que a assistência faz no município, unificando várias leis em uma só. A princípio o município queria que os benefícios eventuais fossem separados, não queria tocar nesse problema, e a gente aqui no conselho travou o debate porque a gente disse que queria que a lei do SUAS corrigisse essas distorções (ENTREVISTA C).

A partir dos dados apresentados podemos então responder à questão que norteou esta pesquisa: qual a capacidade deliberativa do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Salvador (CMASS) durante a gestão da Sociedade Civil no biênio 2016/2018? A capacidade deliberativa do Conselho estudado está limitada pela atuação do governo municipal, apesar do esforço de alguns conselheiros da sociedade civil em fazer valer a sua função deliberativa e exercer o controle social da Política Municipal de Assistência Social. Na correlação de forças entre o governo e a sociedade civil no espaço do CMASS, o governo municipal exerce um papel preponderante para que a capacidade deliberativa da sociedade civil e o controle social sejam efetivados. O CMASS depende do poder executivo para que parte das suas deliberações sejam cumpridas, como vimos com relação a precária infraestrutura do Conselho, a falta de recursos humanos, o não cumprimento do prazo para a prestação de contas e a reprogramação dos recursos. Não podemos nos esquecer, que por outro lado, o governo municipal também depende do CMASS para a aprovação de suas contas, dos recursos, da execução de projetos e programas, e é neste campo de atuação que o Conselho consegue ter maior capacidade deliberativa. Entretanto, os dados das entrevistas demonstram que na prática devido a forma que o governo municipal trata as demandas reivindicadas pelo Conselho, sem dar a mesma prioridade ou se quer atender a demanda, como é o caso da prestação de contas dentro do calendário estipulado, o governo ao pressionar a votação como pauta emergencial sem a devida análise pelos conselheiros, compromete a qualidade da sua função deliberativa do CMASS.

Miliband, na década de 1970, já tinha alertado para a necessidade de estudar o papel desempenhado pelos servidores do Estado e o processo de decisão governamental na configuração do poder político para compreender o papel do Estado e a sua relação com a sociedade. Para o autor,

A burocracia estatal, em todas as suas partes, não constitui um elemento impessoal não-ideológico ou apolítico na sociedade, acima dos conflitos em que se empenham classes, interesses e grupos. Graças a suas predisposições ideológicas, reforçadas por seus próprios interesses, essa burocracia, ao contrário, constitui um elemento crucialmente importante e engajado na manutenção e defesa da estrutura de poder e do privilégio inerentes ao capitalismo avançado (MILIBAND, 1972, p.158-159).

O processo administrativo faz parte do processo político em que os funcionários públicos e administradores contribuem diretamente para o exercício do poder estatal, assim,

a administração é sempre tanto política como executiva, pelo menos aos níveis em que a decisão política é relevante, ou seja, nos escalões superiores da vida administrativa [...] Os funcionários públicos e administrativos não podem despir-se de toda a roupagem ideológica na recomendação que eles propuseram a seus chefes políticos ou nas decisões independentes que podem tomar (MILIBAND, 1972, p. 68-69).

Tais considerações podem ser aplicadas na análise da atuação da SEMPS e dos conselheiros governamentais e explicar os entraves e as dificuldades impostas pelo governo municipal às deliberações do CMASS que surgiram ao longo da pesquisa.

Cortes (2002, p.7) ao analisar diversos conselhos municipais identificou que eles têm seu funcionamento limitado e condicionado pela realidade concreta das instituições e da cultura política dos municípios brasileiros. Para Raichelis (2015, p.171) os limites das deliberações do Conselho remetem “não apenas à visão que o Executivo tem a respeito de conselhos institucionais paritários e deliberativos, mas, principalmente, à questão da prioridade atribuída pelo governo às políticas sociais, e dentro destas, à política de assistência social”. A autora ainda ressalta que, “a participação da sociedade civil na definição e na gestão das políticas sociais é elemento fundamental para a democratização das esferas governamentais, mas não é garantia automática de que daí resulte efetiva ampliação da pauta de direitos sociais dos excluídos” (2015, p.237).

Para Almeida e Tatagiba (2012, p.82-84), um dos principais pontos de luta que ocorrem dentro dos conselhos de políticas públicas está relacionado com seu caráter deliberativo. São várias expectativas quanto ao exercício deste papel no controle social e na democratização das políticas sociais, mas por outro lado, também são muitas as frustrações políticas quanto à incapacidade de exercer esse papel, o que acaba por gerar um imobilismo político. Isso acontece, pois, não se leva em consideração que a função deliberativa não pode ser confundida com a autonomia político-institucional.

Assim, é preciso insistir que a função deliberativa dos conselhos não se expressa na sua suposta autonomia diante das outras instâncias estatais. Sua função deliberativa começa pelo reconhecimento dessas instâncias e pela disposição de travar uma luta no interior do Estado para se constituir diante delas, num interpelador legítimo das normas vigentes quando assim exigem as demandas sociais por justiça. É essa interpelação que estamos entendendo aqui por política, e é ela que pode gerar as mudanças almejadas para as políticas públicas. Na ausência de disposição para atuar dessa forma, podemos ver dissolvidas a própria justificativa da existência dos conselhos (ALMEIDA & TATAGIBA, 2015, p.84).

Dessa forma, deve se ter clareza sobre quais são as lutas que podem ser travadas no espaço dos conselhos, pois, para as autoras, as estratégias possíveis via conselho corresponde as lutas que visam a democratização por dentro do Estado, “e não sobre ou paralelamente a essa”. As autoras defendem que “a luta política não deve ser travada apenas no interior dos conselhos, mas pelo fortalecimento dos conselhos no interior do Estado”.

Apesar de por um lado, constatarmos limitações quanto à essa função deliberativa do CMASS através da pesquisa realizada, por outro lado, também identificamos os esforços realizados por alguns conselheiros da sociedade civil em travar estas lutas em busca da democratização da Política Municipal de Assistência Social. Segue trecho da entrevista que explicita esse movimento no interior do CMASS.

Eu acho que a gente tem feito um esforço de mudança de cultura. Há uma série de determinações, deliberações que o conselho faz, e a gente tem se esforçado pra que o controle social aconteça de fato. A gente tem acesso às informações, para que a gente oriente o Poder Público, monitore, controle, e são coisas que depende do fortalecimento do conselho, de ter mais pessoal, de ter mais formação, capacitação pros conselheiros do que eles podem, não podem, ou como fazer. Eu acho que a gente tem melhorado, mas ainda tá muito longe do que a gente precisa pra poder conseguir alcançar a totalidade do que é o controle social (ENTREVISTA C).

Apesar das dificuldades e dos limites encontrados no CMASS, nesta pesquisa, entendemos, que o Conselho continua sendo um importante instrumento de participação popular, de controle social e de democratização da Política Municipal de Assistência Social. O que requer maior capacitação e engajamento daqueles conselheiros comprometidos com a garantia dos direitos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, nós buscamos realizar uma análise multidimensional do CMASS, unindo os dois tipos de metodologias mais utilizadas nos estudos deliberativos, a análise do desenho institucional e a análise das relações de poder e desigualdades que permeiam o cotidiano dos conselhos. Diante do nosso problema de pesquisa: qual a capacidade deliberativa do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Salvador (CMASS) durante a gestão da Sociedade Civil no biênio 2016/2018? A nossa hipótese inicial baseada na análise de Soraya Côrtes (2002) era de que o conselho atuava como intermediário de diferentes demandas e interesses, mas o decisor principal era o governo local. Entretanto, a análise dos dados não confirmou essa afirmação por completo. A capacidade deliberativa do Conselho estudado está limitada pela atuação do governo municipal, apesar do esforço de alguns conselheiros da sociedade civil em fazer valer a sua função deliberativa e exercer o controle social da Política Municipal de Assistência Social. Na correlação de forças entre o governo e a sociedade civil no espaço do CMASS, o governo municipal exerce um papel preponderante para que a capacidade deliberativa da sociedade civil e o controle social sejam efetivados. O CMASS depende do poder executivo para que parte das suas deliberações sejam cumpridas, como vimos com relação a precária infraestrutura do Conselho, a falta de recursos humanos, o não cumprimento do prazo para a prestação de contas e a reprogramação dos recursos. Não podemos nos esquecer, que por outro lado, o governo municipal também depende do CMASS para a aprovação de suas contas, dos recursos, da execução de projetos e programas, e é neste campo de atuação que o Conselho consegue ter maior capacidade deliberativa. Dessa forma, podemos reformular o papel exercido pelo Conselho estudado de acordo com os dados encontrados da seguinte maneira: o Conselho constitui uma arena decisória, em que os participantes atuam e decidem sobre diversas demandas, porém o poder decisório efetivo está limitado pela atuação do governo local.

Nesta pesquisa tivemos como objetivos específicos: (1) analisar o desenho institucional do CMASS; (2) analisar a organização do processo deliberativo; (3) identificar as dificuldades de atuação dos conselheiros; (4) analisar as relações sociais que permeiam o cotidiano do conselho. Quanto ao primeiro objetivo, vimos que as competências do CMASS são de três ordens: normativas, deliberativas e de controle da Política, as quais para serem efetivadas demandam da prática política dos sujeitos e de um desenho institucional bem definido, com procedimentos institucionalizados que promova as ações democráticas no

interior do Conselho. A partir da análise do desenho institucional do CMASS, através da Lei de criação (1996) e do Regimento Interno (2012) do CMASS foi possível identificar que as regras e os procedimentos que estruturam as práticas dos sujeitos políticos oferecem as condições necessárias para possibilitar a participação democrática dos seus membros, tais como: a composição paritária, o processo eleitoral para a escolha dos representantes da sociedade civil, a determinação de quem ocupa e de que forma é escolhido o presidente, a votação aberta, a elaboração da pauta pela Mesa-diretora com o auxílio do Colegiado, a frequência mensal das reuniões, a existência de Câmaras Técnicas e a previsão de Comissões.

Quanto ao segundo objetivo, identificamos que a organização do processo deliberativo na maioria das vezes segue as orientações do Regimento (2012), sendo as demandas analisadas inicialmente em Câmaras Técnicas, onde são emitidos pareceres, que posteriormente são votados em assembleia. Geralmente as demandas são encaminhadas pela SEMPS e pelas organizações da sociedade civil, além daquelas que surgem durante as reuniões do Conselho. Vale ressaltar que, as vezes que essas etapas não foram seguidas, foi devido a SEMPS não ter encaminhado as pautas com a antecedência necessária, como foi o caso da prestação de contas como pauta emergencial. Na análise do funcionamento das Câmaras Técnicas a partir das atas e entrevistas, foi constatado que das quatro Câmaras existentes, apenas uma teve dificuldade em seu funcionamento, que foi a de Controle Social do Programa Bolsa Família. Nas entrevistas foi apontado que essa dificuldade foi devida a falta de participação de alguns conselheiros que assumiram essa Câmara.

Os dois últimos objetivos serão analisados de forma concomitante. Apesar do desenho institucional apresentar as condições necessárias para a participação democrática dos conselheiros e a organização do processo deliberativo ocorrer de acordo com o Regimento, a análise documental, as entrevistas e a observação participante demonstraram que a operacionalização das competências normativas, deliberativas e de controle da Política pelo CMASS é marcada por inúmeras dificuldades, que independem das ações dos conselheiros sendo a maioria delas por falta de vontade política do governo municipal em acatar as deliberações das assembleias do CMASS. São exemplos disto, a precária infraestrutura do Conselho, a falta de recursos humanos, o não cumprimento do prazo para a prestação de contas e a reprogramação dos recursos. Tais dificuldades são relatadas como problemas históricos enfrentado por diversas gestões do Conselho. Lembremos que o CMASS foi criado em 1996, mais de vinte anos se passaram e questões básicas como uma sede com infraestrutura adequada, recursos materiais e recursos humanos não foram solucionados.

Mesmo após o advento do SUAS, o CMASS se manteve em funcionamento de forma precária. Esta realidade vivenciada por inúmeros conselhos de assistência social no país, levou o governo Dilma, alterar o art. 16 da LOAS/1993 através da redação da Lei n.12.435/2011, que explicita a responsabilidade do órgão gestor na promoção da infraestrutura necessária ao funcionamento dos conselhos, *garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros, quando estiverem no exercício de suas atribuições*. No entanto, desde 2011, tais problemas não foram solucionados pela prefeitura de Salvador, o que afeta diretamente o funcionamento do CMASS no cumprimento de suas atribuições, principalmente, no monitoramento, planejamento da Política Municipal de Assistência Social, fiscalização das entidades prestadoras de serviços socioassistenciais e dos equipamentos públicos, como vimos nas falas dos entrevistados.

Em busca de dirimir tais problemas de infraestrutura e visando fortalecer os conselhos, quanto ao controle e a participação social, a Resolução do CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013, estabeleceu como uma das metas até 2017, regularizar os conselhos municipais de assistência social como Instância de Controle Social (ISC) do Programa Bolsa Família (PBF) com meta de atingir 100% dos Conselhos. O que deu direito aos Conselhos o recurso de 3% do IGD-M do Programa Bolsa Família que pode ser usado para a aquisição de recursos materiais. Apesar desta resolução ser de 2013, o CMASS só foi reconhecido pelo município como ISC do PBF no primeiro ano desta gestão, em 2017, após várias reivindicações feitas pelos conselheiros da Sociedade Civil.

Quanto a prestação de contas e a reprogramação de recursos, identificamos a cobrança incessante desta gestão do CMASS que é representada pela Sociedade Civil, inclusive por meio de resoluções, tais cobranças se mantiveram por toda a gestão para que a Secretaria cumprisse o calendário e detalhasse melhor o uso dos recursos. As dificuldades da SEMPS em fazer a prestação de contas dentro do prazo hábil para análise dos conselheiros e gerir os recursos de forma que sobre o menos possível para ser reprogramado para o próximo ano, demonstram falta de eficiência na gestão técnica e operacional da equipe profissional da SEMPS que podem ser explicadas por falta de recursos humanos suficientes para dar conta de todas as demandas da Secretaria e também por vontade política e por falta de qualificação/conhecimento da Política de Assistência Social por parte do gestor da Pasta.

Estas dificuldades comprometem a função fiscalizadora do CMASS, nas suas competências⁹ 4, 5, 6, 9 e 12, conforme o Regimento (2012), que são: “**4.** Atuar na formulação de estratégia e controle da execução da Política de Assistência Social”; “**5.** Estabelecer critérios para a programação e as execuções orçamentarias e financeiras do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos”; “**6.** Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de Assistência Social prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município”; “**9.** Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas, projetos e serviços aprovados”, e “**12.** Orientar, inscrever e fiscalizar as organizações/entidades de Assistência Social de âmbito municipal”.

Outro aspecto levantado nas entrevistas que surgiu ao tratar da aprovação das contas apresentadas pela SEMPS ao Conselho como pauta emergencial em uma das assembleias, é a questão da representação da sociedade civil. Alguns conselheiros da sociedade civil possuem parceria com a Secretaria, ou seja, recebem recursos para prestarem serviços socioassistenciais. Estes conselheiros se sentem pressionados a aprovarem as contas mesmo sem terem analisado corretamente, para não prejudicar o repasse dos recursos para as suas entidades. A partir das falas dos entrevistados, identificamos que esta relação torna o controle social da Política Municipal da Assistência Social um processo menos democrático e mais propenso a defesa de interesses individuais. Nesta gestão, das 12 vagas dos conselheiros da sociedade civil, dez estavam representadas por entidades, sendo que sete tinham parceria com o governo municipal. Existe aqui um problema de desproporcionalidade na representação da sociedade civil no CMASS, pois, segundo a LOAS/1993, esta representação deveria abranger a participação dos usuários, dos trabalhadores e das entidades. De acordo com as entrevistas, a participação dos usuários vinha ao longo dos anos se restringindo a participação nas conferências municipais de assistência social. Quanto a participação dos trabalhadores, tínhamos o CRESS e a partir desta gestão, apareceram outras duas entidades dos trabalhadores, o FTMSUAS e o SINDPSI. Ou seja, por muitos anos, as entidades foram maioria na representação da sociedade civil, comprometendo assim a defesa dos interesses dos usuários e dos trabalhadores.

Outra meta que deveria ser cumprida até 2017 pela Resolução do CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013, seria justamente, a ampliação da participação dos usuários e dos trabalhadores nos conselhos municipais de assistência social, com meta de atingir 100% (cem

⁹ Ver Tabela 1 – Competências do CMASS, página 105.

por cento) dos conselhos com representantes de usuários e trabalhadores na representação da sociedade civil. Em 2017, esta meta não foi possível de ser alcançada, mas ao final da gestão do Conselho, foi realizado um novo processo eleitoral para a gestão do biênio 2018/2020, em 12 de novembro de 2018 e tivemos um resultado inédito, todas as vagas destinadas aos usuários e trabalhadores foram preenchidas, um total de oito vagas. Das organizações de usuários, ficaram como titulares: Marcha Mundial de Mulheres (MMMBA) e Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas (RENFA); como suplentes: Associação de Travestis, Transexuais e Transgêneros em Ação (ATRAÇÃO) e Associação RUATUA. Das organizações dos trabalhadores, ficaram como titulares: Sindicato dos Psicólogos da Bahia (SINPSI-BA) e Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS de Salvador (FMTSUAS/SSA); como suplentes: Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 7ª Região (CREFITO-7) e Conselho Regional de Psicologia da Bahia (CRP-03). Das organizações das entidades e organizações de assistência social, ficaram como titulares: Instituto FATUMBI - Aquele que me faz renascer e Instituto Guanabara; como suplentes: Instituto de Desenvolvimento Inclusão e Assistência Social (IDEIAS) e Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Salvador (APAE).

Neste processo eleitoral tivemos uma renovação de mais de 50% das vagas destinadas à sociedade civil ao compararmos com a gestão anterior. Das 4 vagas destinadas as entidades, 3 conselheiros se mantiveram no 2º mandato, sendo que um deles através de uma outra instituição. Das 4 vagas dos trabalhadores, o SINDPSI e o FTMSUAS se manteve no 2º mandato, porém houve mudança no conselheiro do SINDPSI, pois o conselheiro que esteve à frente como representante da sociedade civil na gestão estudada, por ser servidor e ter se destacado por sua capacidade técnica e articulação política durante esta gestão, foi indicado para ser o novo representante governamental da SEMPS e também presidente da nova Diretoria do Conselho. A Vice-presidente da sociedade civil eleita foi a representante do FTMSUAS, de acordo com dados da Resolução do CMASS nº 44 de 14 de dezembro de 2018. O que isso mostra de resultado da atuação dos conselheiros da gestão 2016/2018? Constatamos uma articulação política para a participação dos usuários e de demais representações dos trabalhadores no processo eleitoral do CMASS, de forma a tornar a representação da sociedade civil proporcional de acordo com a orientação da LOAS/93 e da PNAS/2004, garantindo a participação dos três segmentos que compõem a política: usuários, trabalhadores e entidades/organizações sociais. Outro fator relevante foi que os representantes dos trabalhadores na gestão estudada, na nova gestão assumiram os cargos de presidente e

vice-presidente do CMASS. Não podemos dizer quais os impactos disto para o controle social exercido pelo CMASS, somente uma nova pesquisa poderá avaliar, porém, não podemos deixar de pontuar que a atuação desses conselheiros na gestão estudada foram consideradas importantes pelos entrevistados, os quais relataram que estes sujeitos contribuíram com as discussões realizadas nas Câmaras e Assembleias através da partilha dos seus conhecimentos técnicos sobre a Política de Assistência Social, com destaque para a valorização das resoluções do CNAS.

Outra dificuldade encontrada nesta gestão foi a questão da participação da representação governamental e o seu poder de decisão, vimos que a maior participação do governo se referiu à SEMPS, a qual se demonstrou bastante aberta ao diálogo com os conselheiros da sociedade civil, numa relação simétrica de poder durante as assembleias e reuniões. Entretanto, a atuação governamental da SEMPS é bastante limitada a levar as pautas do poder público para o CMASS e levar as demandas do CMASS para o poder público. Mesmo havendo uma boa relação com a representação governamental, a decisão final não será desta, mas sim do gestor da Secretaria, é uma decisão institucional e não individual do conselheiro. E esse foi um dos problemas enfrentados durante a maior parte da gestão estudada.

Hoje temos 50% da paridade entre o governo e a sociedade civil, entretanto, muitos representantes governamentais não participam e nem se qualificam para participar quando estão presentes, diante desse fato, uma alternativa que vem sendo discutida nas instâncias nacionais dos trabalhadores e usuários do SUAS é a defesa da paridade de 25% para cada segmento da Política: poder público, trabalhadores, usuários e entidades. De acordo com um dos entrevistados, já houve essa aprovação em algumas conferências nacionais, mas pra fazer essa modificação tem que se alterar a LOAS, e isso ainda está sendo articulado com alguns parlamentares.

Durante a gestão estudada, pudemos identificar que foram elaboradas estratégias políticas pela sociedade civil para buscar o atendimento de suas demandas e para o exercício do controle social, tais estratégias tiveram melhores resultados a partir da saída da Secretaria Eronildes Conceição (PRB) e a entrada do Secretário Isnard Araújo (PHS). Tal situação nos remete a importância das decisões do poder público frente ao CMASS. Ou seja, a efetividade dos mecanismos de controle social depende da atuação do poder público, que perpassa desde o fornecimento das condições básicas para o funcionamento do Conselho até a prestação de informações para que os conselheiros possam acompanhar as ações governamentais.

Esta dependência do poder público nos remete a discussão teórica do início desta dissertação. De acordo com Miliband (1972), nós esperamos que o Estado concretize nossas expectativas. Na Constituição de 1988, a assistência social foi definida como direito de todo cidadão e dever do Estado, tendo sido garantido a participação popular na formulação e controle das ações. Mas que Estado é este? Desde Marx & Engels entendemos que o Estado é um instrumento de dominação da classe social detentora dos meios de produção, legitimada pelo poder político e o exercício da coerção estatal. A partir de Gramsci, esse conceito é ampliado, o Estado deixa de ser entendido somente como um sistema burocrático e de exercício da força coercitiva e passa a também exercer a hegemonia. Miliband (1972) ao analisar o Estado contemporâneo identifica que ele permanece desempenhando um papel de defensor dos direitos e privilégios das classes dominantes, mantendo a existência das desigualdades, num contexto que qualquer medida de reforma adotada será superficial, pois estará limitada à estrutura social e econômica capitalista. Para Poulantzas (1977), o Estado é resultante das contradições de classes que existem em seu interior e exerce um papel decisivo nas relações de produção e de luta de classes, desde sua formação e sua reprodução, além de representar e organizar o interesse político da ou das classes dominantes no bloco do poder. Para Harvey (2014), o Estado e suas instituições não se tornaram irrelevantes no neoliberalismo, mas foram reconfiguradas para atender aos interesses de uma determinada classe social. Todos esses autores ressaltaram o caráter de classe do Estado, caráter este que buscamos trazer para a nossa realidade ao discorrermos sobre a trajetória histórica da Assistência Social no desenvolvimento do Estado brasileiro.

No Brasil, o Estado se desenvolveu de acordo com os arranjos sociais e políticos existentes no período colonial, atendendo aos interesses de uma elite latifundiária, escravocrata e patriarcal, de forma a manter quase que intactas as suas raízes e excluindo completamente a participação popular. Caio Prado Jr (1994) foi um dos primeiros intelectuais brasileiros a nos advertir da necessidade de entendermos o nosso passado para compreendermos o nosso presente, pois a subordinação e dependência do Brasil ao mercado mundial se manteve após o período colonial, o que gerou inúmeros problemas sociais, muitos dos quais, ainda hoje não foram resolvidos.

Ao olharmos para o passado da nossa legislação social, identificamos que ela surge no início do século XX para atender aos interesses da burguesia industrial e mesmo assim de forma restrita e excludente. Com o desenvolvimento da classe trabalhadora, surgiram os primeiros sindicatos e as mobilizações populares começaram a eclodir em defesa de melhores

condições de vida, o que obrigou o Estado a intervir para conciliar os conflitos, de forma a solucionar as tensões sociais existentes e disciplinar a classe trabalhadora. Apesar da CF/1934 reconhecer a questão social, durante os anos que se seguiram, as ações de assistência social exercida pelo Estado e pelas instituições filantrópicas e religiosas estiveram sob uma ótica assistencialista, dirigida aos mais pobres, contribuindo, desta maneira, para a permanência desses indivíduos em situações de miserabilidade. Os anos de 1934 a 1937 foram marcados por intensos conflitos sociais entre os comunistas e os integralistas, e a resposta do Estado foi a ditadura do Estado Novo de Vargas. Em 1937 tivemos uma Constituição com forte influência fascista, conhecida como “polaca”. O controle estatal sobre a classe trabalhadora foi intensificado, em busca de prevenir qualquer ação revolucionária do movimento operário. A CLT, a qual reuniu toda a legislação social do governo Vargas desde 1930, foi criada em 1943, durante um regime de ditadura, assim como a LBA, criada em 1942. Essa conjuntura política marcou as políticas sociais deste período com traços de autoritarismo e forte centralização técnico-burocrático. Com o fim da ditadura em 1945, enquanto os países desenvolvidos diante do contexto internacional do pós-guerra optaram pelo Estado de bem-estar social, no Brasil, a CF/1946 foi caracterizada por forte orientação liberal, a qual embora tenha sido garantido o direito de greve, na prática o governo Dutra manteve uma política repressiva e de desmonte dos movimentos grevistas. Nesta Constituição, nem se quer a assistência à saúde era uma política de Estado, o que demonstra o quanto o Brasil estava na contramão das mudanças que ocorriam nos países desenvolvidos no campo social. O período de 1946 a 1964 foi marcado por uma intensificação da luta de classes e da disputa de projetos para a sociedade brasileira, nesse período JK governou o país entre 1956-1961 e priorizou a abertura da economia brasileira para o investimento estrangeiro através de um projeto desenvolvimentista dependente. A questão social permaneceu sendo negligenciada diante do projeto modernizador. A crise inflacionária ao final do seu governo impulsionou os movimentos sindicais nas cidades, enquanto que no campo, as ligas camponesas começaram a reivindicar a reforma agrária e nas universidades, os estudantes defendiam a ampliação de vagas do ensino público superior. Durante o governo Goulart, ocorreu a emergência das forças democráticas populares no cenário político, diversos setores da sociedade civil começaram a se organizar em busca de melhores condições de vida, de reformas de base e de participação política da sociedade civil nas arenas decisórias. Na perspectiva de resolver os problemas sociais internos do país, o governo de João Goulart, de forma inédita na história do nosso país propiciou uma nova experiência de democracia para o povo brasileiro, através da participação

política das classes subalternas. Entretanto, tais mudanças não agradaram a burguesia brasileira que estabeleceu a sua autocracia burguesa através da ditadura militar em abril de 1964. Apesar desta derrota das forças democráticas nacionais e populares, o período pré-1964 demonstrou o anseio da sociedade civil organizada em participar dos espaços de decisão política. Ao final da década de 1960, foram criados vários conselhos comunitários para atuarem junto à administração municipal com o objetivo de incorporar ao seu governo reivindicações populares. No decorrer dos anos de 1970 os conselhos populares propostos pelos setores de resistência ao regime militar e de esquerda se multiplicaram no país. Na década de 1980, ao final do regime ditatorial, a questão da participação popular reaparece como central e reivindicada pela sociedade civil brasileira que participou intensamente da Assembleia Constituinte. E finalmente na CF de 1988, a assistência social é reconhecida como dever do Estado e direito de todos, e a participação da população é garantida através dos conselhos gestores de políticas públicas de caráter interinstitucional formado pelo Estado e a sociedade civil. Desde então, vivenciamos avanços e retrocessos diante do neoliberalismo.

Este olhar sobre a nossa história é fundamental para nos mostrar quanto tempo foi preciso de luta da sociedade civil organizada através de movimentos sociais, sindicais, operários, estudantis, camponeses e demais organizações para haver participação popular nas arenas decisórias do nosso país garantida pela Constituição Federal. O que demonstra além do caráter de classe do Estado brasileiro, as nossas particularidades históricas, de uma cultura política permeada por traços de autoritarismo, patrimonialismo, clientelismo, patriarcado e assistencialismo. Apesar da CF de 1988 ter estabelecido um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade civil, o Estado não deixou de representar as classes dominantes deste país. Os governos que sucederam, ignoraram as reivindicações da sociedade civil, optando pelo viés neoliberal no sistema de proteção social brasileiro que ainda estava em plena formação. Entretanto, há muito o que se fazer diante de tantos problemas históricos intencionalmente não resolvidos dentro de uma conjuntura neoliberal cada vez mais acirrada. Muitas vezes nos frustramos com os limites da participação popular nas arenas decisórias pois nos esquecemos da natureza do papel do Estado. Mas por isso a importância de olharmos para o nosso passado, para compreendermos alguns elementos do nosso presente e elaborarmos novas estratégias de lutas para o futuro, construindo projetos alternativos, contestatórios e contra-hegemônicos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. H. T. de. A Política Social no Governo Lula. **NOVOS ESTUDOS**, CEBRAP, nº 70, novembro 2004, p. 7-17.
- ALMEIDA, J. A relação entre mídia e sociedade civil em Gramsci. **Revista Compolítica**, n.1, vol. 1, março-abril, ano 2011.
- _____. Estado, Hegemonia, Luta de Classes e os dez meses de governo Lula. **Revista Crítica Social**, S/L, n. 3, dez. 2003.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L.. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, Mar. 2012.
- ANDRADE, F.; ZIMMERMANN, C. A institucionalização da assistência social: a implantação do SUAS no Norte do Estado de Minas Gerais. **Maringá**, v. 33, n. 2, p. 129-137, 2011.
- ARON, R. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, vol. 14, nº. 1, junho 2008.
- BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In:_____.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015. (p.189-217)
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BIANCHI, A. Trazendo o Estado de volta para a teoria: o debate Poulantzas-Miliband revisitado. 31º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2007.
- BRAGA, R.; BIANCHI, A. 1968 e depois: os estudantes e a condição proletária. In: **Revista Outubro**, ed.17, 1º semestre 2008.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PNAS/2004 e NOB/SUAS**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. **Caderno SUAS**, ano 2, n. 2. Brasília, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação de conselheiros de assistência social: guia de estudos**. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 2010.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- CARNOY, M. **Estado e Teoria política**. Campinas: Papyrus, 1988.
- CELLARD, A. A análise documental. IN: POUPART, J. et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2014. (p.295-316)
- CKAGNAZAROFF, I. B. Reflexões Sobre Estratégias De Governança Local. **Gestão e Sociedade**, v 3, n 5, jan./jun. 2009 CEPEAD/FACE/UFMG.
- CORTES, S. M. V. Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação, **Ciência & Saúde Coletiva**, 1998, 3 (1), 5-17.

_____. As Diferentes Instituições Participativas Existentes nos Municípios Brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v.7.

_____. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 17, no 38, jan/abr 2015, p. 122-154.

_____. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. IN: **XXVANPOCS**, Caxambu, 2002.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

_____; YAZBEK, C.; SILVA e SILVA, M. O.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **O Sistema único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2017.

_____; _____; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R.; YAZBEK, C.; SILVA e SILVA, M. O.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **O Sistema único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2017, p.61-94.

_____. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 135-161.

_____; PINHEIRO, M. M. B. **Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social**. São Paulo: Cortez, 2009.

DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAMASIO, E. B. **Assistência Social - Avanços e retrocessos: reflexões sobre os limites da Política Nacional de Assistência Social no enfrentamento da Questão Social no Brasil**. Monografia de Bacharelado em Serviço Social, UFRJ, 2009.

DESLAURIERS, J.P.; KÉRISIT, M. O delineamento de pesquisa qualitativa. IN: POUPART, J. et al.(Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2014. (p.127-153)

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2005.

FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p.111-133.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLORESTAN, F. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

_____. Florestan Fernandes na Constituinte: leituras para a reforma política. São Paulo: Fundação Perseu Abramo Expressão Popular, 2014.

GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: Ribeiro ACT, editora. **Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO; 2000. p: 175-201.

_____. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. In: **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

GRAMSCI, Antonio. Caderno 12 (1932): Apontamento e notas dispersas para um grupo de ensaios sobre a história dos intelectuais. In: **Cadernos do Cárcere: Os intelectuais; o princípio educativo; jornalismo**. v.2. Tradução de Carlos Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 15-53.

_____. Caderno 13 (1932-1934): Breves notas sobre a política de Maquiavel. In: **Cadernos do Cárcere: Maquiavel, notas sobre o Estado e a política**. v.3. Tradução de Luiz Henriques; Marco Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 13-109.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. A Ideia de Brasil Moderno. **Resgate**: Revista Interdisciplinar de Cultura, v.1, n.1, 1990, jul./dez.

_____. **Karl Marx: sociologia**. São Paulo: Ática, 1982.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, ano II, n. 3, jan./jun. 2001.

_____.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 2014.

_____. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. **Revista SER social**, Brasília, v.15, n. 33, p261-384, jul./dez. 2013.

IVO, Anete. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 57-67, 2004.

_____. Políticas Sociais, pobreza e trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico. **Bahia Análise & Dados**, v. 17, n.4, p 1121-1133, 19 de novembro de 2008.

_____. O ajuste neoliberal contra a democracia social: o contexto de 2015-2016, no Brasil. **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n. 243, p. 32-57, jan./abr., 2018.

LENIN, V. I. **O Estado e a revolução**. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1961.

LIMA, Valéria. Caio Prado Junior. “Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia”. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.12, n.1, jan./jun.2008, p.117-124.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **O Manifesto do Partido Comunista**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MARTUSCELLI, D. E.; GALASTRI, L. O. Apresentação do debate Miliband-Poulantzas. **Crítica Marxista**, n.27, p.87-91, 2008.

MENDONSA, D. **Gênese da Política de Assistência Social do governo Lula**. Tese (Doutorado) – USP, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2012.

MILIBAND, R. **O Estado na Sociedade Capitalista**. Tradução de Fanny Tabak. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. São Paulo: Cortez, 2015.

PASTORINI, A. **A categoria "questão social" em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PRADO Jr., C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PIRES, A. Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais. IN:POUPART, J. et al.(Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2014. (p.43-94)

PORTELLI, H. **Gramsci e o Bloco Histórico**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

POULANTZAS, N. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: _____ (org.). **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

_____. **O Estado, o Poder e o Socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. IN: _____ et al.(Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2014. (p.215-253)

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2015.

ROMÃO, W.; MARTELLI, C. Estudo sobre as instituições participativas: o debate sobre a sua efetividade. **Pensamento & Realidade**, v. 28, p. 124-143, 2013.

SÁ, V. B. de. A Formação do Brasil Contemporâneo por Caio Prado Júnior: contexto, epistemologia e hermenêutica de um clássico da historiografia brasileira. **Revista Symposium**, vol. 2, nº 2, julho-dezembro, 1998.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS, Junior; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, **Democracia e gestão local; a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. In: _____. (Orgs) Governança democrática e poder local, Rio de Janeiro, Revan, 2004, p. 11-56

SÁTYRO, N. G. D.; SCHETTINI, E. M. C. A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e do presidente. 35º Encontro Anual da **ANPOCS**. Caxambu, 2011.

SÁTYRO, N. **Proteção Social no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010

SEMERARO, Giovanni. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 66, Abril/99.

SIMÕES, Carlos. **Teoria & Crítica dos Direitos Sociais: o Estado Social e o Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Cortez, 2013.

SOUZA, C. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. **São Paulo em Perspectiva**, 2004, 18(2): 27-41.

SPOSATI, A. Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* n. 10 – jul./dez. 2007.

TOCQUEVILLE, Alex. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *Cadernos ABONG/CNAS*, São Paulo, o. 15-24, out.1995.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder

Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil 16 de julho de 1934. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 De Novembro de 1937. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 18 de setembro de 1946. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 15 de março de 1967. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Decreto nº 979 de 06 de janeiro de 1903. Faculta aos profissionais da agricultura e indústrias rurais a organização de sindicatos para defesa de seus interesses. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Decreto nº 1637, de 05 de janeiro de 1907. Cria sindicatos profissionais e sociedades cooperativas. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados.

BRASIL. Decreto nº 19.770 de 19 de março de 1931. Regula a sindicalização das classes patronais e operárias e dá outras providências. Disponível em:<www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 525, de 1º de Julho de 1938. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Decreto-lei no 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Decreto-lei no 8.621, de 10 de janeiro de 1946. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Lei 4.090, de 13/07/1962. Institui a Gratificação de Natal para os Trabalhadores. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Lei nº. 4.266, de 3/10/1963. Institui o salário família do trabalhador. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Congresso Nacional. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Lei 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislação>. Acesso em abril de 2019.

SALVADOR. Lei Municipal 5096/96, institui o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Fundo Municipal de Assistência Social.

SALVADOR. Regimento do Conselho Municipal de Assistência Social de Salvador, aprovado em de 16 de setembro de 2002.

SALVADOR. Regimento do Conselho Municipal de Assistência Social de Salvador, aprovado pela Portaria Municipal 001, em de 21 de dezembro de 2012.

APÊNDICE A**INSTRUMENTO UTILIZADO PARA A ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA****BLOCO I – QUESTÕES SOBRE A ATUAÇÃO NO CMAS**

1. Há quanto tempo o/a é conselheiro(a) no CMASS?
2. O/A sr/sr^a já participou de outros conselhos? Se sim, quais e quando?
3. Qual segmento o/a sr/sr^a representa no CMASS?
4. Quais as motivações pessoais que levaram o/a sr/sr^a a atuar no CMASS?
5. Como o/a sr/sr^a descreve a atuação dos conselheiros do CMASS?
6. O/A sr/sr^a identifica que existem dificuldades nesta atuação? Se sim, quais seriam?
7. A partir da sua experiência como descreve a interação entre o governo municipal e a sociedade civil no CMASS? E a interação com o governo federal e estadual?
8. O/A sr/sr^a diria que um segmento é mais propositivo que o outro, apresenta mais pontos para discussão? Se sim, qual seria este segmento?
9. O/A sr/sr^a identifica que alguns conselheiros exercem maior influência do que outros nos debates e nas decisões do CMASS? Quais recursos eles possuem para isto e qual segmento eles representam. Se não, por quê?
10. Como participam os usuários da política de assistência social?
11. O/A sr/sr^a observou mudanças no funcionamento e resultados do CMASS a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)? Comente.
12. Como o CMASS operacionaliza o acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos e os serviços de Assistência Social prestados à população?
13. O/A sr/sr^a participa ou já participou de alguma Comissão ou Câmara Técnica? Como as avalia?

14. Qual a sua avaliação sobre as assembleias e as demais reuniões e atividades do CMASS e a sua eficácia? O que poderia melhorar?

15. Apresentação da tipologia de conselho elaborado por Soraya Cortes (2002) para análise dos conselheiros.

Na sua opinião, o CMASS pode ser definido de acordo com uma, mais de uma ou nenhuma das definições abaixo?

- a) uma arena decisória, em que os participantes atuam e decidem?
- b) atuante como intermediário de diferentes demandas e interesses, mas o decisor principal é o governo local?
- c) composto por especialistas reformistas que expressam suas demandas, porém sem poder decisório efetivo, pois as decisões são tomadas em outras esferas?
- d) formado por membros indicados pelos dirigentes locais e seu papel se resume a ratificar as decisões tomadas pelo governo local?

Essa tipologia é da pesquisadora Soraya Cortes em seu artigo “Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities” apresentado na **XXVANPOCS**, Caxambu em 2002.

16. Atualmente, possui alguma filiação partidária? Já esteve filiado(a)?

17. Qual a profissão que exerce?

18. É voluntário(a) na instituição?

BLOCO II – CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS
--

1. Qual a sua idade? _____

2. Como define sua cor?

1. Branca 2. Preta 3. Parda
 4. Amarela 5. Indígena 6. Outra cor _____

3. Qual a sua escolaridade?

4. Qual a sua religião?

5. Anote o sexo do entrevistado(a):

- Feminino Masculino

APÊNDICE B

PERFIL DOS ENTREVISTADOS

