

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
SOURE: PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA OU  
PARTICIPAÇÃO GERENCIAL?**

**Márcia Cristina Sarges de Oliveira**

BELÉM - PARÁ

2006

**Márcia Cristina Sarges de Oliveira**

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
SOURE: PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA OU  
PARTICIPAÇÃO GERENCIAL?**

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre junto ao curso de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, sob orientação do Prof. Dr. Carlos Alberto Batista Maciel.

**BELÉM – PARÁ**

**2006**

**O48c OLIVEIRA, Márcia Cristina Sarges de**

**Conselho Municipal de Assistência Social de Soure: Participação democrática ou participação gerencial? / Márcia Cristina Sarges de Oliveira. Belém, 2006.**

**Dissertação de Pós-Graduação. Universidade Federal do Pará. Curso de Serviço Social.**

**1. C.M.A.S – Soure. 2. C.M.A.S – Controle Social.  
3. C.M.A.S. - Participação. I TITULO.**

**CDD 360**

**MÁRCIA CRISTINA SARGES DE OLIVEIRA**

**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE: PARTICIPAÇÃO  
DEMOCRÁTICA OU PARTICIPAÇÃO GERENCIAL?**

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre junto ao Curso de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Batista Maciel

Comissão Examinadora

---

Prof. Dr. Luciano Silva Gomes  
Universidade Federal do Pará

---

Prof. Dr. Edir Veiga de Siqueira  
Universidade Federal do Pará

Belém, 07 de Março de 2006.

Dedico este trabalho a três pessoas que estão sempre ao meu lado e que no decorrer de minha existência nunca me abandonaram expressando seu amor e sua fidelidade: Deus Pai, a Jesus o Filho e ao consolador Espírito Santo.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe e irmã pelo amor e paciência dispensados a mim nos momentos difíceis percorridos no Mestrado.

À minha família: Pai, irmãos e minhas tias Inês e Ineida pelas orações que fortaleceram - me nessa etapa de minha vida.

À Prefeitura Municipal de Soure que soube compreender a minha “ausência” em muitos momentos no Município em decorrência da necessidade dos estudos e pesquisas realizados durante o Curso de Mestrado.

Ao Professor Carlos Maciel pela paciência nos momentos de orientação e reflexões teóricas e pela competência que mostrou no domínio do assunto.

As minhas amigas que constitui no Mestrado: Solange (mais que amiga irmã), a Vera e a Dulce.

Aos meus amigos de Soure: Ricardo, Ediana, Roberto e em especial a minha amiga Elina que ajudou - me fazendo a transcrição das entrevistas.

Ao Professor Edval Bernardino pela sua disponibilidade nas primeiras reflexões a cerca da temática.

Ao Niwton Cabral pelos empréstimos dos livros que enriqueceram e contribuíram para a construção do aporte teórico da Dissertação.

Ao meu amigo Guilherme pela amizade constituída durante o Mestrado.

Aos Conselheiros de Assistência Social de Soure pelas entrevistas concedidas que foram essenciais para a construção deste trabalho.

Ao Ricardo Miranda que esteve comigo no início deste Mestrado e que ajudou - me nessa conquista, a essa pessoa especial meus sinceros agradecimentos.

*Ao mesmo tempo, tais considerações nos levam a afirmar que não é realista apresentar a falta de espaço de participação como um problema em si. Na verdade, é apenas ponto de partida, porque disto partimos, ou seja: por tendência histórica, primeiro encontramos a dominação, e depois, se conquistada a participação.*

- *Pedro Demo.*

**OLIVEIRA, Márcia Cristina Sarges de.** Conselho Municipal de Assistência Social de Soure: Participação Democrática ou Participação Gerencial? **2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará.**

## **RESUMO**

Este trabalho reflete a cerca da participação que se realiza no Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Soure. A constituição deste estudo contemplou pesquisa bibliográfica, documental, entrevista, observação. As entrevistas utilizadas foram uma estruturada e outra semi-estruturada aplicados junto aos Conselheiros de assistência social do município. Os resultados deste estudo indicam que a participação efetivada neste Conselho Municipal de Assistência Social não se constitui enquanto processo de emancipação social, mas reitera relações históricas de dominação e exclusão, o que tende a protelar uma gestão democrática, pois fortalece a participação gerencial.

**Palavras chaves:** Participação, Gestão, Conselho de Assistência Social, Controle Social.

**OLIVEIRA, Márcia Cristina Sarges de.** Council Municipal of social assistance f Soure: participation democratic the participation manegement? **2006. Disserta (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará.**

### **Abstract**

This Study analyzes the kynd of participation that is but into effect in Soure municipality through its social work municipal council identfyng as democratico management or conducted participation. The formation of this study included bibliographical and documento research, interviews, observation. The sort of interview used was the strucdured, with screnblay applied to the social works municipal councillors. In this way, the results of this study poinds oud that this council does not makes up- makes a delibetions and social control forum. The participation that was but into effect by council does not characterize itseff as a social emanciptyon process, but reinforce esclufion, procrasdinating a democratic management and making conducted participation strong rather than manegement participation.

**Key words:** Participation, Manegement, Council Social Work, Social Control.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social de Soure

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

PMS – Prefeitura Municipal de Soure

SEMPAS – Secretaria Municipal de Promoção e Assistência Social

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Distribuição da população por gênero.	50
Tabela 2. Demais Serviços Existentes no Município.	51
Tabela 3. Redes de Serviços de Saúde.	54
Tabela 4. Distribuição por número e porcentagem quanto ao sexo.	61
Tabela 5. Distribuição por número e porcentagem quanto à escolaridade.	62
Tabela 6. Distribuição por número e porcentagem quanto à faixa etária.	63
Tabela 7. Distribuição por número e porcentagem quanto à atividade de trabalho.	63
Tabela 8. Distribuição por número e porcentagem quanto à renda dos Conselheiros.	64
Tabela 9. Distribuição por número e porcentagem quanto ao exercício de mandatos.	65
Tabela 10. Distribuição por número e porcentagem quanto à vinculação partidária.	66
Tabela 11. Distribuição por número e porcentagem quanto à Forma de escolha dos Conselheiros Não-Governamentais.	68
Tabela 12. Distribuição por número e porcentagem quanto à quantidade de associados e sua frequência nas reuniões.	69

Tabela 13. Distribuição por número e porcentagem quanto à participação dos Conselheiros Governamentais em reuniões.	74
Tabela 14. Distribuição por número e porcentagem quanto à participação dos Conselheiros Não - Governamentais em reuniões.	74
Tabela 15. Distribuição por número e porcentagem quanto à participação dos Conselheiros Titulares e Suplentes Governamentais e Não - Governamentais em reuniões.	75
Tabela 16. Distribuição por número quanto à consideração das Conferências Municipais.	78
Tabela 17. Distribuição por número quanto ao acatamento das decisões pelo gestor municipal.	81
Tabela 18. Distribuição por número quanto ao investimento pelo gestor municipal.	83
Tabela 19. Distribuição por número quanto à fiscalização dos recursos do FMAS	85
Tabela 20. Distribuição por número quanto à possibilidade de implementação de parcerias.	89

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1. PARTICIPAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EMANCIPAÇÃO SOCIAL</b> .....	17
1.1. PARTICIPAÇÃO E PRÁTICA DEMOCRÁTICA: ALGUMAS REFLEXÕES TEÓRICAS .....	17
1.2. CONCEBENDO A PARTICIPAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE .....	22
1.3. A PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO NAS ÚLTIMAS DÉCADAS .....	26
1.4. A GESTÃO PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE EMANCIPAÇÃO SOCIAL: AVANÇOS E DESAFIOS .....	31
<b>2. PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: PROCESSOS DEMOCRÁTICOS EM CONSTRUÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA</b> .....	37
2.1 CONSOLIDANDO A DESCENTRALIZAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	37
2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL: POLÍTICA PÚBLICA EM CONSTRUÇÃO. ....	39
2.3 CONSELHO DE ASSISTÊNCIA: AVANÇOS E LIMITES AO CONTROLE SOCIAL .....	44
<b>3. CONTEXTUALIZANDO O MUNICÍPIO DE SOURE</b> .....	49
3.1 CONTEXTO HISTÓRICO .....	50

3.2	POPULAÇÃO .....	50
3.3	INFRA-ESTRUTURA DE SERVIÇOS .....	51
3.4	ECONOMIA .....	52
3.5	POLÍTICAS SETORIAIS .....	53
3.5.1	<b>Saúde</b> .....	53
3.5.2	<b>Educação</b> .....	54
3.5.3	<b>Saneamento Básico e Meio Ambiente</b> .....	55
3.5.4	<b>Cultura, Esporte e Lazer</b> .....	56
3.5.5	<b>Habitação</b> .....	56
3.6	INDICADORES SOCIAIS .....	57
<b>4.</b>	<b>CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE</b> .....	<b>59</b>
4.1	O PERFIL DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE .....	60
<b>5.</b>	<b>CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE: PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA OU PARTICIPAÇÃO GERENCIAL?</b>	<b>70</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>91</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>94</b>
	<b>ANEXOS</b>	

## INTRODUÇÃO

Refletir sobre participação implica considerá-la enquanto processo histórico sócio-político, ou seja, como fruto da ação concreta do homem na sociedade que vai se constituindo, à medida que o processo participativo vai se aperfeiçoando.

No decorrer da história, a participação sofreu inúmeras influências, que caracterizaram-na como prática social sujeita a diferentes concepções de cunho ideológico. Particularmente na sociedade brasileira, o processo participativo sofreu inúmeros bloqueios em decorrência dessa sociedade historicamente constituir-se de forma profundamente desigual baseada em relações sociais de dominação.

Essas relações sociais foram consolidadas e reforçadas na sociedade brasileira em decorrência de seu passado colonial – imperial, da subsequente república dos Coronéis e depois dos líderes populistas que levaram ao desenvolvimento de uma cultura política pautada numa “naturalização” das relações sociais entre os cidadãos e o Estado expressa em termos de clientelismo e paternalismo em que essas práticas passaram a serem concebidas como naturais pela população.

Esse passado histórico dificultará a criação de espaços livres, democráticos bloqueando a participação democrática, impedindo a efetivação de uma gestão participativa.

A participação democrática<sup>1</sup>, no entanto, se configura enquanto superação de relações de dominação historicamente constituídas e visa a emancipação da sociedade, inserindo-a no cerne da vida política por meio de diferentes espaços participativos na sociedade.

Esses espaços participativos foram implementados no País durante o período da redemocratização brasileira, que culminou com a instituição da Constituição de 1988, reflexo dos conflitos coletivos empreendidos por diversos segmentos sociais, entre estes os movimentos sociais.

---

<sup>1</sup> Participação Democrática: entendemos como a participação que amplia os espaços institucionais em direção aos vários segmentos sociais, capazes de influenciar nos processos decisórios da vida política, dando novas conotações à gestão pública, efetivando a **cidadania** (grifo nosso).

A Constituição de 1988 representa um importante avanço para a consolidação do processo de democratização da sociedade brasileira, visto que propiciou a instituição de novas formas de gestão e instituiu nova dinâmica nos espaços públicos.

Portanto, a partir dessas reflexões, surgiu o interesse de analisar como esse processo se configura em realidades locais, como no município de Soure, no estado do Pará, em que prevalecem práticas tradicionais na concepção da gestão pública, visando contribuir para o desvendamento das práticas participativas que estão sendo efetivadas nesse município.

Assim, refletir sobre a participação no contexto marajoara significa inserí-la na realidade amazônica, caracterizada por um processo histórico de dominação e exclusão social e política, em que a Amazônia é concebida como alvo para o grande capital.

Esta Dissertação pretende contribuir para a compreensão do tipo de participação que se implementa no e pelo Conselho de Assistência Social do Município de Soure, identificando as limitações para seu fortalecimento, enquanto espaço de negociação, deliberações e controle social.

Para a apreensão da temática, foi necessário um aprofundamento teórico por meio de pesquisas bibliográficas importantes para essa Dissertação, como leitura de livros, artigos científicos, base de dados da internet, periódicos, etc. A pesquisa documental foi realizada através de análise das Atas, Regimento Interno, Leis, Decretos referentes ao Conselho, assim como documentos obtidos de outras Secretarias e órgãos governamentais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), propiciando o conhecimento da realidade local e uma melhor compreensão quanto à temática analisada.

As entrevistas, em um total de 12 (doze), foram realizadas com 04 Conselheiros governamentais (um Conselheiro não respondeu ao roteiro de entrevista, apenas preencheu os dados referentes ao perfil de Conselheiros), 05 Conselheiros não-governamentais, 01 Prefeito e 01 Secretária Municipal de Assistência Social, representaram um momento de extrema importância para a constituição deste estudo.

A pesquisa documental foi delimitada no período de 2000 a 2005. Ressalta-se que, apesar do Conselho ter sido constituído no ano de 1999, as ações do mesmo apenas foram registradas a partir do ano de 2000, por meio de atas das reuniões deste.

A Dissertação está dividida em cinco capítulos: O primeiro capítulo aborda a questão da participação e as contribuições teóricas sobre a participação enquanto instrumento de emancipação social.

No segundo capítulo, reflete-se sobre o processo de descentralização e participação, em que os Conselhos despontam como importantes espaços de deliberações e controle social.

O terceiro capítulo contextualiza o município de Soure, localização geográfica, seu processo histórico de constituição, população, economia, políticas públicas existentes entre outros.

No quarto capítulo, analisaremos o processo de instituição do CMAS de Soure e o perfil dos Conselheiros da atual gestão identificando especificidades que serviram de análise para esta dissertação.

O quinto capítulo busca analisar que tipo de participação se efetiva no Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Soure, situado na realidade paraense, identificando, através dos relatos dos Conselheiros governamentais e não governamentais, se esta participação se configura como democrática ou gerencial.

# 1 PARTICIPAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EMANCIPAÇÃO SOCIAL

## 1.1 PARTICIPAÇÃO E PRÁTICA DEMOCRÁTICA: ALGUMAS REFLEXÕES TEÓRICAS.

Refletir sobre participação implica analisar as concepções que norteiam esse conceito e situá-lo em determinado contexto sócio-econômico-político vivenciado pela sociedade. Assim, no decorrer da história política do último século, foram vários os conceitos utilizados para compreender a participação, conceitos estes imbuídos de conteúdos ideológicos e de diferentes definições.

Esse capítulo visa uma reflexão teórica sobre concepções de participação, a fim de situá-la, enquanto prática histórica concreta e enquanto instrumento de emancipação social. Para tanto, concebemos a participação como processo histórico em construção, como reflexo da ação política do homem na sociedade e que se estabelece por algum tipo de relação com o poder.

Em Demo (1986), temos uma concepção de participação não relacionada à ausência, eliminação, superação do fenômeno do poder, mas a outra forma de poder. O autor elenca alguns elementos importantes para que se viabilize a participação, sendo que, dentre eles, cita a organização da sociedade civil e a conscientização dos sujeitos envolvidos no processo de participação.

Nesse processo, a organização da sociedade civil é entendida como a capacidade histórica da sociedade assumir formas conscientes e políticas de organização, por meio de ações coletivas que se expressam pela conscientização dos sujeitos envolvidos.

Por isso, organização social e conscientização são elementos básicos importantes para o processo de participação, ressaltados em Demo (1986) e também reforçados em Sousa (1985 p. 93):

Conscientização é organização, pois supõe tomada de atitude que implica a compreensão da força social da população quando articulada e organizada. Por sua vez, organização é conscientização, pois a população projeta, avalia e confronta sua força social com a dinâmica da realidade social. As novas

atitudes tomadas, as novas alianças que vão garantindo, reforçando e ampliando a força social são, ao mesmo tempo, conscientização e organização.

A organização social vista sob esta ótica, consiste numa articulação consciente e permanente em uma dinâmica dos grupos, em torno de interesses comuns e objetivos reais percebidos coletivamente. Concomitantemente, a organização social deve ser compreendida como processo pedagógico que supõe análise e avaliação da realidade social concreta, desenvolvida a partir do confronto de interesses, cujo objetivo deve ser a sua ampliação enquanto processo social.

A organização social como processo pedagógico supõe o exame das forças internas e externas que atuam na direção dos interesses e preocupações comunitárias; supõe o exame das alianças que se fazem com a população, da significação dessas alianças e das implicações; supõe, também, a compreensão dos adversários; e, ainda um exame das condições necessárias para que os adversários circunstanciais passem para o lado dos aliados, ampliando assim a força social da população (SOUSA, 1985 p. 94).

Portanto, uma sociedade civil não organizada tende a tornar-se presa de manipulação, enquanto fruto de um processo histórico de opressão promovido por uma elite dominante, que tenta, constantemente, difundir sua hegemonia sobre a sociedade.

A hegemonia compreende as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados (CARNOY, 1988, p. 95).

Para confrontar essa hegemonia, os processos de organização e conscientização tornam-se elementos importantes para a sociedade civil<sup>2</sup> se contrapor à ideologia dominante e implementar uma contra-hegemonia, fortalecendo um projeto democrático comprometido com a igualdade social.

Segundo Chauí (1990), se, na tradição do pensamento democrático, democracia significa igualdade, soberania popular, preenchimento das exigências constitucionais, reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria, liberdade, torna-

---

<sup>2</sup> A concepção de sociedade civil que nos apropriamos é a desenvolvida por Gramsci (baseada em Carnoy, 1988), em que se contrapõe a difusão de uma ideologia dominante, rompendo com os valores e a ideologia produzidos por essa classe, visando implementar uma contra-hegemonia.

se óbvia a fragilidade democrática no capitalismo e, refletindo esse aspecto, Demo (1986) afirma:

Nossas democracias são frágeis, também porque são tendencialmente propostas geradas no seio dos grupos dominantes, sobretudo do segmento pequeno-burguês, muitas vezes ligado a ideologias liberais. Porquanto, democracia não é falta, eliminação de poder, escamoteação de poder, mas controle do poder, de baixo para cima (DEMO, 1986, p. 20).

Dessa forma, participação e democracia estão intrinsecamente relacionadas, o que nos leva a uma reflexão sobre as concepções de Democracia Representativa Liberal e Democracia Participativa Social.

- **Democracia Representativa Liberal**

De acordo com Moura (2004), a consolidação da democracia representativa, enquanto concepção hegemônica se realiza ao final da primeira metade do século XX, onde ocorreram importantes mudanças no conteúdo e na prática da democracia, despontando como um dos principais representantes na elaboração de uma teoria sobre este modelo de democracia Joseph Schumpeter.

A concepção de democracia defendida por Schumpeter (apud MOURA, 2004, p. 14) parte do pressuposto de uma visão elitista de sociedade, em que “o povo se limita ao papel de produtor de governos, escolhendo entre a elite, os ‘qualificados’ para governar e arbitrando a disputa entre as elites”.

Nessa concepção, a participação está reduzida a um pequeno grupo de pessoas aptas a tomarem decisões de interesse da coletividade, influenciando a vida política de toda a sociedade e consolidando um elitismo democrático, que norteará a democracia no pós-segunda Guerra Mundial.

No entanto, com as mudanças em curso na sociedade moderna, com sua complexidade e pluralismos mais acentuados, a democracia representativa liberal (elitista) entra em crise e, gradativamente, torna - se evidente a fragilidade e os limites de suas concepções.

Nogueira (2005) aponta quatro motivos provenientes da complexidade da sociedade moderna, que se refletem na crise da democracia representativa liberal:

- Em primeiro lugar, há a formação de um corporativismo que, em nome de interesses particulares, irá de encontro à democracia representativa, pois os indivíduos organizados em grupos, associações e organizações na sociedade moderna refletem um novo contorno da sociedade e da vida política. Conseqüentemente, a resolução dos conflitos sociais depende, visivelmente, de acordos entre grandes organizações do que da existência de uma 'classe política'.

- Em segundo lugar, a extensão ou ampliação do processo de democratização conduz a sociedade a exigir sempre mais participação e presença ativa, no que concerne às tomadas de decisões e produção de políticas públicas, através de grupos, das associações e organizações, alterando, constantemente, o jogo da representação política.

- Em terceiro lugar, a sociedade torna-se mais complexa, sendo necessário muito mais conhecimento especializado para que se resolvam as problemáticas provenientes da desregulamentação do Estado e da concepção de Mercado, que trazem como consequência o ataque aos direitos sociais, levando a democracia representativa rever seus procedimentos e sua institucionalidade.

- Em quarto lugar, a difusão da tecnologia, por meio do acesso às informações e difusão do conhecimento, passa a afetar fortemente os mecanismos e valores da representação, da governabilidade democrática e do Estado. Dessa forma, a democracia representativa liberal, até então hegemônica, entra em crise operacional, abrindo caminhos para a democracia participativa social.

O século XX foi cenário de intensa disputa pela hegemonia, sendo que a forma hegemônica de prática democrática que se consolidou no Estado Liberal, foi a proposta baseada numa concepção restrita das formas de participação. Essa concepção restrita, evidenciada pela democracia representativa elitista, trouxe consigo a proposta de extensão do modelo de democracia liberal representativa, que entrou em crise mediante a complexidade da sociedade moderna, o que repercutiu no surgimento da reflexão da democracia sob outra perspectiva, ou seja, no modelo participativo.

MacPherson (apud CHAUÍ, 1990), em sua obra “A Democracia Liberal”, critica a concepção Schumpeteriana de democracia, de 1940, afirmando que se trata de um modelo pluralista elitista, pois partia do pressuposto de que a direção política cabe à elite dos dirigentes.

- **Democracia Participativa Social**

Contrária ao modelo Schumpeteriano, MacPherson (apud CHAUÍ, 1990), propõe a democracia participativa, como um projeto que se viabilizaria mediante algumas etapas, entre elas: mudança da consciência popular para que esta participe das decisões políticas, a diminuição das desigualdades sócio-econômicas, ou seja, a ampliação do espaço político pela sociedade civil. No entanto, tais etapas somente poderão ser efetivadas com a superação de problemas de ordem estrutural, como a concentração de renda nas mãos de uma minoria.

Nesse contexto, a teoria hegemônica da democracia, no final do século XX, se defrontou com a reabertura do debate democrático, que remete contemporaneamente, ao confronto entre democracia representativa e democracia participativa (democracia direta), como questões postas em torno da mobilização da sociedade civil e da institucionalização das reivindicações sociais.

Esse debate baseia-se na idéia de superação do antagonismo entre representação e participação, inserindo na discussão a concepção de “democracia deliberativa”, em que:

A tendência atual não mais pensa a participação como reverso da representação ou como veículo privilegiado da pressão popular, mas sim como expressão de práticas sociais democráticas interessadas em superar os gargalos da burocracia pública e em alcançar soluções positivas para os diferentes problemas comunitários (NOGUEIRA, 2005, p. 121).

A concepção de democracia participativa pauta-se no aperfeiçoamento do sistema de representação capaz de envolver diversos segmentos da sociedade civil organizada na deliberação de políticas públicas em favor da coletividade, ampliando os espaços de participação direta e democratizando os espaços públicos existentes.

Dessa forma, a relação intrínseca entre democracia representativa e democracia participativa, é concebida como um processo dialético de negação, contradição e superação, e não está limitada ao aspecto político-institucional, mas as relações de poder constituídas na sociedade.

Se, do lado socialista, a ênfase no econômico parece fazer com que a discussão se realize a partir 'de baixo' e reforce o tema da igualdade, contrapondo-se à discussão liberal que enfatiza o tema da liberdade, em termos estritamente históricos a igualdade afirmada por uns, e a liberdade, defendida por outros, deixaram intacta a questão da alienação e com ela a da democracia, porque deixaram intacta a questão do poder (CHAÚÍ, 1990, p. 148).

Nesse sentido, representação, liberdade e participação têm sido elementos importantes das reivindicações democráticas, ampliando a questão da cidadania liberal, que passa do plano formal político-institucional para o da sociedade como um todo.

Para Chauí (1990), quando se examina o largo espectro de lutas populares nos últimos anos, pode-se observar que a novidade dessas lutas se localiza em dois planos principais: no plano político e no plano social.

No plano político, a luta não é pela tomada de poder, mas pelo direito de se organizar politicamente e pelo direito de participar das decisões, rompendo a verticalidade do poder autoritário. Enquanto que, no plano social, mais amplo (caracterizado pelo acesso aos direitos sociais, como saúde, educação, assistência social, dentre outros), observa-se que as lutas não se concentram na defesa de certos direitos ou em sua conservação, mas na luta para conquistar o próprio direito à cidadania, pela inserção no processo decisório, reconhecimento de novos direitos e, portanto, de novos sujeitos sociais.

## 1.2 CONCEBENDO A PARTICIPAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE.

Para Teixeira (2001), a participação, recentemente, vem traduzindo novos conteúdos e sentidos, às vezes, contraditórios e tão múltiplos, que se pode chegar a descaracterização desse fenômeno, sendo necessário delimitar algumas concepções sobre participação.

O referido autor associa a participação a um elemento que considera fundamental: o poder político. Este presente em uma relação em que atores, com os recursos disponíveis nos espaços públicos fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações.

Teixeira (2001) entende a participação como processo de interação contínua entre os diversos atores, que desenvolvem a concepção de participação cidadã e de participação como instrumento de controle social.

A concepção de participação cidadã, para Teixeira (2001, p. 30), significa “(...) processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e Mercado em que os países se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”.

Esse fortalecimento efetiva-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercícios de direitos, implicando, também, o controle social sobre o Estado e o Mercado.

Dessa forma, a participação cidadã engloba mecanismos institucionais existentes ou prestes a serem criados e articula-os a outros mecanismos e canais, que se legitimaram pelo processo social. Portanto, não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo.

Nessa busca, visa o estabelecimento de outras formas de relações sociais com o Estado e com o Mercado, objetivando implementar parâmetros compatíveis com os interesses do conjunto da sociedade, numa ação compartilhada. Assim, a participação cidadã:

Embora essencialmente política, constituindo-se numa atividade pública e de interação com o Estado, distingue-se da atividade política *strictu sensu*, uma vez que se sustenta na sociedade civil e não se reduz aos mecanismos institucionais, nem busca o exercício do poder (TEIXEIRA, 2001, p. 31).

A participação cidadã, segundo essa concepção, apesar de ser politicamente constituída, não busca o exercício do poder<sup>3</sup>, o que é questionável e se contrapõe à nossa concepção de que não há participação que seja dissociável da relação com o poder.

Outra forma de participação é concebida pelo autor como instrumento de controle do Estado pela sociedade e, portanto, de controle social e político.

O entendimento do controle social emerge na possibilidade dos cidadãos definirem critérios e parâmetros norteadores da ação pública, em oposição à perspectiva liberal do Estado mínimo<sup>4</sup> (em que os indivíduos teriam maior liberdade sem a regulamentação do Estado, ficando vulneráveis às determinações do Mercado).

O controle social é concebido em duas dimensões básicas: a que Teixeira (2001) denomina de *accountability*<sup>5</sup>, ou seja, prestação de contas e na responsabilização dos agentes políticos pela efetivação de políticas, mediante procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes que reforça o papel do Estado como provedor de políticas públicas a população.

Dessa forma, o controle social visa aperfeiçoar o sistema de representação, submetendo-o a mecanismos de visibilidade nas decisões, ou seja, de prestação de contas via sociedade civil organizada, articulando mecanismos de representação e participação.

Assim, para Teixeira (2001), o processo de participação engloba o sistema de representação e participação, através da inserção da sociedade na vida política como forma de exercer o controle social, impondo limites ou ampliando o escopo ao Estado e ao Mercado.

---

<sup>3</sup> Para Teixeira (2001, p. 32), a participação cidadã é concebida como processo social em construção, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos, não sendo reivindicada nos gabinetes de poder, que consiste num “fazer ou tomar parte” no processo político social. No entanto, concebemos que a participação também é constituída nos espaços de gabinete na relação poder público e sociedade civil organizada em que se efetivam relações de poder.

<sup>4</sup> Ressalta-se que um Estado Liberal pode ter controle social, não havendo, dessa forma, incompatibilidade entre Estado mínimo e controle social.

<sup>5</sup> A palavra *accountability* está relacionada ao controle social e significa prestação de contas, conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios (Ibid., p. 39).

Em Nogueira (2005), têm-se dois tipos de participação exercidas na relação governo e sociedade: a participação enquanto recurso gerencial e a gestão participativa. A participação enquanto recurso gerencial insere-se no contexto do ideário liberal de democracia, em que o conteúdo da participação é esvaziado de sua função fundamental para a recriação do social e passa a ser pensado como um meio para a inversão de prioridades governamentais e a transferência de custos gerenciais.

Nessa concepção, a participação converte-se em um instrumento para “solidarizar” governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade.

Participar, nessa visão, passa a significar interferir, colaborar, administrar. Algumas vezes, chega a ser processada como uma atividade que, no limite, “substituiria” o Estado na implementação de determinadas políticas públicas.

A difusão de um Estado que se exime de sua função, enquanto regulador das relações sociais, tem como consequência o agravamento dos problemas sociais, acentuando, cada vez mais, as desigualdades sociais, gerando grandes mazelas para a sociedade.

A participação como recurso gerencial visa, então, conceber uma sociedade sem conflitos ou alteridades, onde a presença do Estado como regulamentador das relações sociais é mínima e suas funções sociais, via de regra, são repassadas à sociedade civil.

Em contraposição, a gestão participativa busca novas formas de articulação entre governantes e governados, ampliando os espaços públicos, por meio da negociação e deliberações, superando distâncias, atritos e unilateralidades.

A gestão participativa desponta como uma resposta à crise do Estado e a necessidade de se reformar o Estado, promovendo um novo encontro entre Estado e sociedade, procurando introduzir novas formas de controle social, ou seja, de controle do governo pela sociedade.

Nesse contexto, a gestão participativa desponta como uma referência importante para a instituição de práticas democráticas, pois se enquadra no modelo de

participação capaz de engendrar novas relações sociais. Ela não nega o processo histórico, mas o considera como parte de um processo capaz de estabelecer uma nova ordem social, gerada no cerne da sociedade civil e capaz de envolver amplos segmentos sociais.

Na sociedade brasileira, em particular, esse processo foi iniciado com o período da redemocratização, que na década de 80, trouxe novas formas de participação da sociedade civil na vida política do país, contribuindo para a instituição de práticas democráticas nos espaços públicos e para mudanças na gestão de políticas públicas de interesse da coletividade.

Portanto, torna-se necessário analisarmos a participação, enquanto prática histórica intrinsecamente ligada ao processo de redemocratização da sociedade brasileira em um determinado contexto histórico, mais especificamente, a partir da década de 80.

### **1.3 A PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO NAS ÚLTIMAS DÉCADAS.**

Segundo alguns autores, como Maria da Glória Gohn (1997), a década de 80 é conhecida como a década da participação, em que os movimentos sociais despontaram como atores importantes no processo de democracia da sociedade brasileira, pois influenciaram e mudaram o cenário social de autoritarismo e centralização, definindo uma nova página da história do contexto daquela época.

A conjuntura dos anos 80 foi marcada por uma abertura política, visto que a ditadura militar não conseguia mais reprimir as demandas e mobilizações da população, que sofria os impactos da política desenvolvimentista implantada com a visível valorização do setor econômico, em detrimento da área social.

Com a crise de governabilidade da época e cercado por uma insatisfação popular, o governo militar redirecionou seu projeto político, concedendo uma “abertura” gradativa, porém que não promovesse rupturas na estrutura da sociedade. Este processo ficou conhecido como período de redemocratização da sociedade brasileira.

A redemocratização constituiu-se num pacto de dominação, desencadeado pelas elites no processo de abertura política, objetivando a manutenção da estrutura de poder, em que era visível a ausência de um projeto geral para a sociedade e uma proposta de modelo de democracia viável para o Brasil.

Concomitantemente a efetivação desse pacto, no período de redemocratização foi impulsionado pela atuação dos movimentos sociais, os quais proporcionaram mudanças significativas na sociedade, naquele período.

No bojo dessas transformações políticas, houve uma alteração na relação Estado x movimentos sociais, em que o Estado, reconhecendo as demandas dos movimentos sociais, começou a dar respostas às suas reivindicações. Ocorreu, nesse momento, a institucionalização da participação e os movimentos sociais passaram a enfrentar a tensão entre a inovação de uma nova gestão e a sua institucionalização.

A partir do processo de redemocratização e de institucionalização da participação, os movimentos sociais envolveram-se num processo de reestruturação para repensarem e reformularem suas manifestações. É no cerne dos novos movimentos sociais que se pensa a transformação não apenas em nível de Estado, mas também a partir das próprias relações estabelecidas e vivenciadas pelos movimentos e pela sociedade civil como um todo.

A construção de uma nova concepção de sociedade civil é resultado das lutas sociais empreendidas por movimentos e organizações sociais nas décadas anteriores, que reivindicaram direitos e espaços de participação social. Essa nova concepção construiu uma visão ampliada da relação Estado - sociedade, que reconhece como legítima a existência de um espaço ocupado por uma série de instituições situadas entre o mercado e o Estado, exercendo o papel de mediação entre coletivos de indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental (GOHN, 1997, p. 301).

Segundo Reis e Oliveira (2000), a inserção dos novos movimentos sociais trouxe como inovação a renovação das articulações e a unificação das lutas, como por exemplo: o Movimento de Defesa das Favelas (MDF), o Movimento Popular de Saúde (MPS) e a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR).

Os movimentos sociais, antes fragmentados em seus bairros e associações, unificaram forças e ampliaram sua luta, não mais apenas de forma reivindicativa e

combativa, mas assumindo uma outra postura de diálogo com o Estado, resultando, desse processo, avanços e limites, uma vez que também serviu como instrumento político de cooptação dos movimentos sociais.

Segundo Gohn (1997), na década de 80, a temática participação tornou-se ponto de discussão na agenda política, denotando dois fenômenos: de um lado, a crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado desgastadas pelo autoritarismo e, de outro, a legitimidade das demandas expressas pelos movimentos sociais.

Dessa forma, por meio do processo de redemocratização que envolveu todo o país, aglutinando movimentos sociais e diversos setores da sociedade civil, teve-se o reconhecimento dos direitos sociais pela Constituição Federal de 1988, que primou, entre outras coisas, pela participação da sociedade civil na proposição e controle social das políticas públicas.

Paralelamente, a sociedade sofreu profundas mudanças nos campos político, econômico, social e cultural, que refletiram no mundo do trabalho e nos movimentos sociais impulsionados pelo fenômeno da globalização, que teve como consequência uma reestruturação no mundo do trabalho.

A consequência dramática do modo como esse processo vem se dando é uma progressiva destituição de direitos sociais. Carteira assinada, jornada de oito horas, descanso semanal, remuneração, férias, direitos que são o resultado de 200 anos de luta operária e sindical, estão sendo destituídos, deixando de ser direitos universais e se tornando privilégio de poucos. Tudo isso altera a própria classe operária e, com ela, as lutas de classe, que mudam de perfil, alterando-se o modo como se relacionam com a sociedade (CARVALHO apud REIS; OLIVEIRA, 2000, p. 29).

Aliadas às mudanças econômicas, encontram-se as mudanças políticas difundidas pelo ideário neoliberal que concebe um Estado mínimo com forte desmobilização para os processos organizativos. Nesse cenário, os movimentos sociais, que, nos anos 70, apresentavam-se como reivindicativos, nos anos 80, foram marcados por características que os diferenciarão das décadas anteriores, modificando, em parte, sua representatividade e buscando novas estratégias de atuação junto ao poder público.

Movimentos Sociais como o das mulheres, ecológicos, negros e índios, embora fossem lutas já antigas, ressurgiram com outra ordem de demanda relativa aos direitos sociais modernos direcionados a igualdade e a liberdade, em termos de relações de raça, gênero e sexo.

Segundo Gohn (1997), o ponto comum nas análises dos novos movimentos sociais no Brasil foi a abordagem culturalista, em contraposição a marxista, presente com mais força na análise dos movimentos populares.

No que se refere à produção de conhecimentos sobre os movimentos sociais, o “novo” deste último período deve ser visto numa dupla dimensão. Na primeira, como conquista de espaços de cidadania, com as novas leis que se estabeleceram no país por meio da Constituição.

Na segunda dimensão, com a reviravolta teórica que passou a ocorrer no plano das análises, em que se destacam as novas categorias teóricas sobre movimentos sociais introduzidas por diversos autores, como a questão do cotidiano, a problemática da relação entre democracia direta e democracia representativa, a questão das esferas públicas e privadas, enquanto espaço de participação social para a construção da democracia.

Os anos 90 foram marcados por profundas transformações com o avanço da tecnologia, que trouxe, em seu bojo, uma reestruturação no mundo do trabalho, tendo como consequência a flexibilização dos direitos trabalhistas através de acordos coletivos, atingindo diretamente a classe trabalhadora. Essas mudanças refletiram no processo de luta e organização dos movimentos sociais.

Curiosamente, o desenvolvimento de novas tecnologias, gerou excedentes de força de trabalho, que tornaram o retorno de estratégias absolutas de extração de mais valia, mais viável mesmo nos países capitalistas avançados...O enorme crescimento das práticas de trabalho do setor informal por todo o mundo capitalista avançado representa, de fato, uma visão bem sombria da história supostamente progressista do capitalismo (ANTUNES, 1997, p. 22).

Mediante o impacto dessa nova conjuntura, os movimentos sociais atuaram mais reativamente contra as medidas e reformas que retiravam ou flexibilizavam os

direitos sociais que obtiveram pela Constituição de 1988, e de forma qualitativa, não assumindo o novo papel cobrado como agentes propositivos e fiscalizadores.

Segundo Gohn (1997), muitos autores chegaram a afirmar a morte dos movimentos sociais, ou sua fragmentação e esfacelamento, na década de 90. Este fato está relacionado com as alterações significativas pelas quais passaram os movimentos sociais nos anos 70-80, pois muitos entraram em crise interna de militância ou mobilização e também em crise externa, pela perda dos referenciais internacionais com a crise de utopias e ideologias de esquerda articulada à existência dos países ditos socialistas.

O fato é que os movimentos sociais tiveram dificuldade em assimilar tantas mudanças bruscas e de fortes impactos:

O resultado foi que os movimentos populares urbanos ficaram semiparalisados nos anos 90, sofrendo impacto da nova conjuntura, atuando mais reativamente contra as medidas e reformas que retiram ou flexibilizam as conquistas que eles obtiveram via Carta Magna de 88. Eles não tiveram tempo, fôlego e nitidez para se reestruturarem e assumirem o novo papel que lhes é cobrado, de serem agentes propositivos (GOHN, 1997, p. 304).

Assim, a referida autora afirma que não foram os movimentos sociais que predominaram nos anos 90, mas sim as Organizações Não-Governamentais (ONG's), que ganharam autonomia, assumindo inúmeras formas de expressão e formatos políticos-ideológicos.

Mediante esses processos de mudanças, foram postas novas demandas ao movimento social e as ONG's acabaram por contribuir para a capacitação técnica das lideranças populares, assessorando-as para atuarem como co-partícipes das políticas públicas locais.

Nesse sentido, os movimentos sociais na contemporaneidade conquistaram novos espaços de participação, em que alguns basearam sua análise de sociedade numa abordagem culturalista, tendo na cultura o aspecto fundamental, mas a luta continua sendo pela conquista de espaços públicos no cerne do processo decisório, nas deliberações e fiscalizações de políticas públicas. Alguns desses espaços

ganharam destaque como, por exemplo, os Orçamentos Participativos implementados em alguns estados brasileiros e os Conselhos, em suas várias manifestações.

A abordagem culturalista, ao considerar a cultura como elemento importante para análise dos movimentos sociais, mais especificamente, utilizada pelos novos movimentos como dos ambientalistas, das mulheres, dos indígenas, centra suas análises não mais nos sujeitos sociais, mas em temas chaves, como ética, desemprego, questão de gênero, entre outras.

Percebe-se que o estudo dessas temáticas deve considerar, além dos fatores culturais, os fatores de ordem sociais, econômicos, políticos e ideológicos, reforçados pela ideologia neoliberal e pela concepção de Mercado que desmontam as organizações sociais, refletindo na luta dos movimentos sociais e servindo como obstáculo para o estabelecimento de uma contra-hegemonia, ao forjar uma:

'Legalidade' e uma 'institucionalidade' próprias, desinteressando-se da formulação de projetos de hegemonia, abertos a toda a sociedade e capazes de fornecer respostas e perspectivas para os diferentes grupos sociais. Com isso, a pressão social aumentou, mas deixou de produzir efeitos virtuosos: criaram-se muitas zonas de contestação e de atrito com o governo, mas não campos de forças hegemônicas (NOGUEIRA, 2005, p. 31).

A situação agrava-se em sociedades complexas e fragmentadas, revestidas de interesses e correlações de forças, inseridas em posição subalterna no capitalismo globalizado, como o Brasil, onde pensar mudanças, significa estabelecer novas formas de relações sociais e, conseqüentemente, novas formas de gestão, abertas ao diálogo e a negociação.

#### **1.4 A GESTÃO PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE EMANCIPAÇÃO SOCIAL: AVANÇOS E DESAFIOS.**

A redemocratização no Brasil trouxe elementos importantes para a participação, enquanto prática histórica concreta. Participação esta como recusa às

práticas autoritárias exercidas pela ditadura militar e geradas pela intensa mobilização da sociedade civil, que impulsionou o estabelecimento de novas relações sociais.

Essas transformações, ocorridas em fins da década de 80 e início da década de 90, sofreram influências exógenas e endógenas com o fenômeno da globalização que trouxe, em seu bojo, a reestruturação produtiva e diversas mudanças no cenário nacional e pela influência exercida pelos movimentos sociais.

A luta dos movimentos sociais, que aglutinou vários segmentos sociais, impulsionou a instituição de uma nova ordem social, que foi estabelecida na Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição Cidadã. A Carta Magna trouxe consigo elementos de uma sociedade democrática, baseada na descentralização político-administrativa e na participação da sociedade civil na vida política do país.

Apesar dos avanços obtidos com a Constituição de 1988, que legitimava uma democracia participativa e o fortalecimento de instâncias locais, observa-se que o modelo de participação proposto (pacto federativo), efetivou-se de forma diferenciada em cada região, em decorrência de vários fatores sociais, políticos, econômicos, ideológicos e culturais.

Nesse cenário, houve um reordenamento na forma de atuação dos movimentos sociais, requerendo desses um discurso qualificado mediante o processo de negociação com o poder público, a fim de deliberarem sobre políticas públicas destinadas à sociedade.

Dessa forma, o conteúdo da participação na sociedade brasileira, a partir de 1988, sofreu novas alterações, à medida que passou a ser concebida como elemento importante para a democratização da sociedade. Por outro lado, a participação pôde ficar sujeita ao discurso e a ação gerencial do Estado, em suas diferentes esferas.

Essas mudanças refletiram na concepção sobre participação e, conseqüentemente, no conceito de Gestão, pois “a gestão é obrigada a se auto-reconfigurar, a se desenhar de outro modo, a formar novos recursos humanos bem como organizações diferentes” (NOGUEIRA, 2005, p. 145).

Ao se redesenhar a gestão, criaram-se canais de participação construídos na dinâmica das lutas sociais das últimas décadas, que buscam redefinir os laços entre o espaço institucional e as práticas societárias, não como polaridades que se negam, mas como processos que se viabilizam de forma dialética.

Nesse sentido, faremos uma reflexão sobre a gestão participativa defendida por Nogueira (2005), que contribuirá, nessa pesquisa, para uma análise posterior acerca dos tipos de participação que são desenvolvidas no e pelo Conselho de Assistência Social no Município de Soure. Enfim, se esta participação está sendo efetivada como recurso gerencial ou como fortalecedora de uma gestão democrática.

O conceito aqui refletido sobre gestão participativa como condição para a emancipação social, baseia-se na superação de práticas fundadas na subserviência e na manipulação, em um conceito capaz de aglutinar participação e representação. Isto porque, ao analisarmos concepções da gestão participativa, visamos sua contribuição para a construção de espaços públicos mais democráticos, baseados numa nova concepção de gestão e os desafios para sua auto-afirmação, enquanto instrumento de emancipação social.

A gestão participativa incorpora ao campo governamental, diversos segmentos sociais, facilitando através de novos arranjos institucionais, a abertura do Estado à sociedade de forma pluralista, influenciando o jogo político da negociação constante entre gestor e sociedade civil organizada.

Ao introduzir novas formas de relação entre gestor e sociedade civil, a gestão participativa viabiliza novas formas de controle social, combinando prestação de contas e co-responsabilidade entre Estado e sociedade, garantindo uma ação compartilhada no processo decisório.

Dessa forma, a gestão participativa viabiliza a participação da sociedade civil nos processos políticos de tomada de decisões de interesse da coletividade, não exonerando o Estado enquanto regulador das relações sociais.

O Estado concebido pela gestão participativa é aquele capaz de negociar e dialogar com os vários segmentos sociais e que considera o debate pluralista e aglutina

representação e participação como categorias fundamentais para a democratização dos espaços públicos.

A gestão participativa, por isso, precisa estar revestida de força e de iniciativa suficientes para dirigir, coordenar e impulsionar o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas, tanto quanto para garantir a qualidade dos serviços públicos. Quer dizer: precisa ser capaz de pensar o Estado e valorizar o espaço público democrático (NOGUEIRA, 2005, p. 147).

Dessa forma, a gestão participativa reúne novas formas de gestão pública baseadas na flexibilidade, eficiência e agilidade. No entanto, esses elementos não se pautam na desregulamentação, no ataque aos direitos historicamente constituídos e nem na “produtividade”, como é concebida pela ideologia de mercado.

Esses elementos, tampouco visam neutralizar ou substituir a concepção existente sobre burocracia, mas objetivam a inserção de novos procedimentos e critérios no cerne das estruturas burocráticas, a fim de submetê-las ao controle social e a publicização.

No entanto, para que se efetive a gestão participativa enquanto instrumento concreto de emancipação social, um dos principais elementos está na revitalização de uma cultura ética-política, que poderá ser viabilizada por meio de um trabalho pedagógico para a politização da sociedade.

Esse requisito deve processar-se por meio de uma educação comprometida com o ser humano, sujeito de direitos e obrigações, que trabalhe o cidadão como ser político, dotado de potencialidades e capacidade organizativa, que valorize sua cultura e respeite as especificidades culturais do outro, evitando o etnocentrismo no mundo globalizado.

Portanto, a participação somente poderá ser viabilizada, se existirem cidadãos conscientes de seu papel enquanto ser predominantemente político e ético, capazes de exercitarem a cidadania e deliberarem sobre assuntos que dizem respeito à coletividade, em contraposição ao discurso liberal.

A luta pela participação é também uma luta pelo seu conceito e, isso porque os dominadores buscam sempre expropriar as pessoas que se tornaram conscientes da sua repressão, e que querem se emancipar, dos meios de expressão de sua linguagem política, na qual estão concentradas, ao mesmo

tempo, a recordação de ferimentos sofridos, a memória coletiva e a reivindicação e a promessa de uma vida melhor (NEGT; KLUGE apud NOGUEIRA, 2005, p. 153).

Destarte, para que a gestão participativa não seja suprimida pelo discurso liberal e se efetive como instrumento para superação de práticas históricas de dominação efetivando uma contra-hegemonia, torna-se necessária a implementação de uma série de fatores.

Alguns desses fatores encontram-se expostos na sociedade, precisando de fomentação e outros, porém, são frutos de um processo, visto que vão de encontro ao discurso dominante e as estruturas políticas-ideológicas historicamente constituídas.

Um dos desafios que se impõe à gestão participativa é a superação dos tipos de planejamentos tradicionais existentes nas estruturas públicas, inserindo o planejamento estratégico como modelo de democratização dos espaços institucionais.

O planejamento estratégico se constitui no cotidiano das relações institucionais como parâmetro, estímulo e sinalização e se processa por meio de direção política, de coordenação técnica-administrativa, de cooperação e de parcerias. Esse planejamento está ligado à gestão que é desenvolvida, com a capacidade do gestor em publicizar ações e submetê-las ao controle social.

Outra questão refere-se aos recursos humanos qualificados, ou seja, profissionais que dominem o campo técnico-científico, mediante a complexidade da sociedade moderna nas formas de gestão, em que a participação é concebida como instrumento de emancipação social e não como simples recurso gerencial.

Dessa forma, a gestão participativa representa um avanço, uma estratégia para a construção de um Estado mais aberto e plural, comprometido com novas formas de fazer político, pautado na ética e na cidadania.

A gestão participativa não é uma operação isenta de obstáculos, dificuldades e problemas. Como todo processo de intensificação democrática, na qual vêm à tona participantes, até então, excluídos do processo decisório e da vida política, a gestão participativa é alvo de disputas, sofre ataques sistemáticos, torna-se objeto de cobiça ou pode ser afetada por manobras diversionistas dos que se sentem particularmente ameaçados ou incomodados. Ela está, por assim dizer, no centro mesmo do conflito social, refletindo lutas e contradições de classe. Institucionaliza-se com dificuldades, exatamente por isso. Pode ser

descaracterizada por mil e uma artimanhas, tanto pela cooptação e neutralização de seus atores, quanto pela integração dos procedimentos participativos em 'contextos institucionais que lhes retiram o potencial democrático e de transformação das relações de poder' (SANTOS; AVRITZER apud NOGUEIRA, 2005, p.154).

Nesse sentido, a gestão participativa insere-se no cerne de conflitos e negociação e configura-se de forma descentralizada, fomentando parceria entre instituições, organizações e sociedade civil, criando canais de debate que foram visíveis no cenário da sociedade brasileira no final da década de 80, com a Constituição de 1988.

## **2 PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: PROCESSOS DEMOCRÁTICOS EM CONSTRUÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA**

### **2.1 CONSOLIDANDO A DESCENTRALIZAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.**

O processo de redemocratização do país, gerado a partir das lutas dos movimentos sociais e de diversos segmentos da sociedade, propiciou uma abertura gradativa, porém não promoveu profundas mudanças capazes de alterar o cenário social da época, indo ao encontro dos interesses das elites constituídas, devido ao fato de:

Para justificar os interesses das classes dominantes, as ações do Estado articulam estratégias capazes de contemplar demandas dos grupos que vivem do trabalho assalariado e de outras parcelas pauperizadas da sociedade, sem, no entanto, afetar ou por em risco os ganhos dos grupos políticos e economicamente dominantes (CAMPOS, 1998, p. 30).

No contexto pós-Constituição de 88, as agendas governamentais incorporaram princípios democráticos em que a conquista de espaços institucionais legalmente constituídos tornou-se essencial para o estabelecimento de novas formas de relações sociais na vida política do Brasil. Tais espaços institucionais significaram avanços em termos das estruturas outrora constituídas em nosso país.

Como uma das diretrizes fundamentais contidas na Carta Magna, tem-se a descentralização político-administrativa, que consiste numa redistribuição de poderes da esfera central para as instâncias subnacionais (Estados, Municípios e Distrito Federal).

A descentralização, entendida como transferência de poder decisório às instâncias subnacionais pode expressar, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processos de participação gerencial da e na gestão pública.

Essas duas dimensões refletem as seguintes conotações: primeira, o fortalecimento da sociedade civil por meio do exercício do controle social e democratização da gestão local e, segunda, o predomínio da concepção liberal que enfatiza um Estado mínimo.

Segundo Pereira (1996), há uma diferença entre descentralização e desconcentração. Enquanto a primeira se refere à redistribuição de poder em duas direções (da esfera federal para a estadual e a municipal e da esfera do Estado para a sociedade), a segunda se caracteriza como mera transferência de encargos, responsabilidades, sem a correspondente redistribuição de poder.

Para Nogueira (2005), a concepção adotada para descentralização na perspectiva da desconcentração, destacada por Pereira (1996), irá, na prática, aproximá-la da imagem de associações e indivíduos mais cooperativos que conflituosos, em que:

Participação e sociedade civil não mais serão vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações (NOGUEIRA, 2005, p. 57).

É a participação constituída pelo ideário liberal e repassada à sociedade que é vista como destituída de conflitos e antagonismos, harmoniosa, cooperativa e parceira, campo não mais de lutas pelo poder, mas espaço de cooperação e colaboração, gerando uma despolitização da sociedade. Essa participação requer:

(...) uma sociedade civil subalterna a governantes e gestores, sintonizada com suas políticas e decisões, 'desarmada' para com eles lidar – um *locus* em que não nasceria nenhum movimento de crítica política, contestação da ordem ou oposição ao poder (NOGUEIRA, 2005, p. 60).

Essa concepção de participação enfraquece a dimensão política, enquanto interação contínua entre os diversos atores com o Estado, instituições políticas e a própria sociedade.

Não obstante, a descentralização política e administrativa como delegação de poder da esfera nacional para o subnacional representou avanços, como trouxe

algumas problemáticas “visíveis na transferência mais de encargos que de recursos, com um notável crescimento de recursos próprios dos municípios no gasto social, gerando uma municipalização” (DRAIBE, 1997, p. 242).

Nesse contexto, as bases técnicas, políticas e financeiras essenciais para uma efetiva descentralização não ocorreram, principalmente em municípios onde as mudanças não foram intensas nos últimos anos, mantendo velhas estruturas de poder, gerando uma desarmonia entre o discurso de descentralização e o espaço de descentralização no processo decisório.

Descentralizar não deveria produzir enfraquecimento dos níveis centrais de governo em benefício dos níveis locais ou regionais, mas sim fortalecimento recíproco de todos eles, uma espécie de repactuação das relações intergovernamentais feita em nome da suspensão da concorrência predatória de todos contra todos (NOGUEIRA, 2005, p. 73).

Com a Constituição de 1988, houve no plano legal, um reordenamento institucional do Estado, pois a estrutura político-administrativa centralizada e piramidal, expressão do governo autoritário, foi substituída por uma estrutura descentralizada no modelo constitucional proposto.

Na sociedade brasileira, a descentralização configurou-se como instrumento de democratização importante, pois a partir da década de 80, o Estado passou a ser um ator central:

O processo de descentralização...pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação, pois estas categorias são entendidas aqui, como medidas políticas que passam pela redefinição das relações de poder, que implica a existência de um pluralismo, entendido como a ação compartilhada do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil na provisão de bens e serviços que atendam as necessidades humanas básicas, onde o papel do Estado não seja minimizado em seu dever de garantir direitos dos cidadãos (STEIN, s.d, p. 93).

Por isso mesmo, as políticas públicas provenientes do novo regime democrático deveriam incorporar a participação da sociedade em sua elaboração e controle, por meio de entidades representativas da sociedade civil, em que o Estado exerça, de fato, seu papel enquanto regulamentador de políticas públicas.

Indiscutivelmente, a Constituição Nacional vigente, no Brasil, reconhece importantes direitos sociais ao cidadão brasileiro, ao mesmo tempo em que

responsabiliza o Estado pela efetivação dos mesmos. Tais direitos estão anunciados na área de Saúde, do Trabalho, da Assistência Social...(CAMPOS, 1998, p. 32).

Inserida nesse conjunto de direitos, a política pública de Assistência Social é reconhecida, nesse contexto, como dever do Estado e direito do cidadão, conforme a Constituição de 88 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993.

Ao ser reconhecida como direito social fruto de amplo processo de mobilização entre trabalhadores da área, profissionais, estudantes, diversos atores sociais e os movimentos sociais, a assistência social “deixa de ser, pelo menos em tese, uma alternativa ou expectativa de direito e se transforma em direito formal” (PEREIRA, 1996, p. 66).

Portanto, a assistência social é concebida a partir daquele momento como Política Pública, da mesma forma os destinatários dessa política deixam de ser meros demandantes ou clientes da proteção social do Estado e se transformam em cidadãos reconhecidos como tais.

## 2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL: POLÍTICA PÚBLICA EM CONSTRUÇÃO.

A Carta Magna de 1988 estabeleceu um reordenamento institucional que seguiu o princípio federativo baseado na descentralização, participação e universalização dos direitos sociais, no processo de estabelecimento das políticas públicas<sup>6</sup>.

Assim, a universalização de direitos, a descentralização político-administrativa e a gestão democrática, que contempla a participação popular, se apresentam como princípios orientadores das políticas públicas, e em particular, a política de Assistência Social, sendo, portanto, do ponto de vista normativo constitucional, uma negativa à tradição das políticas sociais brasileiras, as quais

---

<sup>6</sup> Concebemos as Políticas Públicas como processos por meio dos quais os vários níveis dos governos e instâncias da sociedade civil organizada transformam seus propósitos em programas, projetos e ações, que produzirão resultados e/ou mudanças desejadas em benefício do bem estar de uma coletividade.

tem se configurado, ao longo da nossa história, em políticas elitistas, promotoras de privilégios e discriminações (CAMPOS; MACIEL, 1997, p. 2).

Dessa forma, a instituição da Carta Constitucional representa o marco inicial de um projeto em construção que vai se consolidando, à medida que a sociedade amplia e socializa direitos, antes concebidos como privilégios de uma minoria.

Concomitantemente, a Assistência Social, que historicamente, se configurou por meio de práticas sedimentadas na filantropia e no clientelismo, incorpora as mudanças nas formas de organização e gestão, inseridas na Carta Magna e regulamentadas pela LOAS.

Conforme Boschetti (2003), o sistema descentralizado e participativo da Assistência Social proposto e em instituição atualmente é regido por um princípio fundamental, que é a participação da sociedade na elaboração e no controle da Política de Assistência Social. Esta participação deve ser considerada a partir de duas dimensões: a primeira consiste no papel das entidades não-governamentais prestadoras de assistência social e a segunda consiste no papel dos Conselhos paritários nas deliberações e no controle da política de assistência social.

Trata-se de um sistema que possibilita uma relação entre governo e sociedade civil de forma vertical e horizontal, pois:

(...) de forma vertical...prevê uma necessária interação entre as secretarias, Conselhos, planos e fundos das três esferas e destas com as organizações da sociedade; e horizontal, porque, em cada esfera, os planos devem ser elaborados pelo governo, mas com a participação da sociedade (usuários, trabalhadores e prestadores de serviço); devem ser apresentados, discutidos e aprovados nos respectivos Conselhos; as ações previstas nestes planos devem receber recursos por intermédio dos fundos que, por sua vez, devem apresentar prestação de contas bimestrais ou trimestrais aos Conselhos (BOSCHETTI, 2003, p.121).

A implementação dessas ações, porém não se efetivam de forma simples. Para que esse processo ocorra, tornam-se necessários muitos embates e negociações e, em muitos casos, percebe-se uma clara tendência para o esvaziamento político das ações do Conselho, por meio da centralização de informações, principalmente quanto ao financiamento da assistência, o que requer uma análise sobre essa questão.

A Constituição Federal, em seu artigo 195, dispõe sobre o financiamento da Seguridade Social, que deverá ser constituído por toda a sociedade, de forma direta e indireta, com recursos oriundos dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre outras contribuições. Assim, a assistência social inclusa no tripé da seguridade social (saúde, previdência e assistência social) é financiada com recursos do orçamento da seguridade social, através da redistribuição de recursos da esfera central e das unidades subnacionais.

Como instrumento de captação de recursos, torna-se necessária a constituição dos fundos, como condição aos repasses de recursos, conforme estabelecido no artigo 30 da LOAS. No entanto, o financiamento da assistência social tem se caracterizado pela descontinuidade e pulverização dos recursos, visto que muitas ações, programas e projetos da assistência estão sendo efetivados por outras políticas, como saúde e educação, sem o correspondente controle por parte do comando único<sup>7</sup> e dos Conselhos de Assistência Social.

Essa problemática impossibilita a alocação desses recursos nos respectivos Fundos de Assistência, inviabilizando o controle social sobre seu montante e destinação, fragilizando, assim, a própria política de Assistência Social.

Outra questão que merece destaque é a imprecisão quanto ao percentual destinado à assistência social, do montante da seguridade social resultando, segundo Boschetti (2003), anualmente, na disputa por recursos com as demais políticas: saúde e previdência.

Outro entrave para a consolidação da política de assistência social é o repasse de recursos por meio de emendas parlamentares, que vão de encontro às diretrizes da LOAS, pois o montante do recurso é definido nas emendas e não nos planos municipais e estaduais de assistência social.

Embora tais recursos sejam repassados por meio do Fundo Nacional de Assistência Social, observa-se a legitimação de práticas clientelísticas e o predomínio

---

<sup>7</sup> Segundo a LOAS, em seu artigo 5º, a organização da Assistência Social tem como uma de suas diretrizes a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações, em cada esfera de governo.

de interesses particularistas, contrários à gestão descentralizada e participativa da assistência social.

Tais condutas revelam uma prática tradicional persistente: o uso do recurso público para benefício próprio ou fortalecimento de bases eleitorais e partidos, visando a manutenção desses parlamentares no poder e de uma elite dominante, que lucra às custas do erário público.

Concomitantemente, o Poder Executivo, ao consentir ou negar os recursos aprovados pelas emendas, as reforça como instrumento de barganha e cooptação, impossibilitando a visibilidade de recursos nos planos municipais de assistência social. Esses recursos tornam-se “moeda de troca, favorecendo interesses privados eleitoreiros, em detrimento do atendimento às necessidades sociais”<sup>8</sup> (BOSCHETTI, 2003, p. 271).

Dessa forma, os entraves percebidos para o financiamento da assistência social demonstram que esta é uma política em construção. Em nível municipal<sup>9</sup> verifica-se a manutenção da centralização e a existência de um frágil controle social desses recursos pelos Conselhos.

A questão do orçamento é crucial e constitui um dos maiores desafios para o Conselho, que precisa fazer avançar sua interlocução com outras esferas de poder, sobretudo com o legislativo. A criação de mecanismos de articulação política com práticas de ‘carimbo’ das verbas públicas – é uma estratégia política fundamental para enfrentar a cultura clientelista presente no universo da assistência social. Nesse quadro, é primordial a adoção de instrumentos publicizadores, que dêem visibilidade ao debate sobre o fundo público, o que envolve, também, a interlocução sistemática com a esfera judiciária, por meio de uma atuação mais articulada com o Ministério Público (RAICHELIS, 2000, p. 197).

Portanto, a implantação de Conselhos e seu efetivo funcionamento contribuem para o fortalecimento da gestão participativa, constituindo-se em espaço de publicização de interesses diversificados, de confronto entre práticas sociais contraditórias e de luta pela hegemonia em torno de projetos societários.

---

<sup>8</sup> Para maior compreensão sobre o financiamento da assistência social, consultar Boschetti: “Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo”, 2003.

<sup>9</sup> Essa situação será melhor analisada a partir dos dados de nossa pesquisa no capítulo 5 no que se refere ao tipo de participação desenvolvida no e pelo CMAS.

A questão do controle público, portanto, é central em todo o processo de conformação da esfera pública democrática, e supõe a criação de nova cultura política democrática que institua a alteridade, ou seja, o outro dotado de representação e protagonismo (RAICHELIS, 2000, p. 85).

A emergência de novas formas de gestão constitui a novidade no cenário político-institucional das décadas de 80 e 90, em que a articulação entre o institucional e o social torna-se elemento importante para a ampliação de canais abertos à participação.

### 2.3 CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: AVANÇOS E LIMITES AO CONTROLE SOCIAL.

O estabelecimento de novas formas de participação na vida política do país e a necessidade de instituições, cada vez mais, plurais e abertas para a sociedade, possibilitou a criação de espaços capazes de aglutinar representação e participação.

Tais espaços ganharam destaque a partir da Constituição de 1988, por meio dos Conselhos, que representavam os canais de participação legalmente constituído da descentralização e democratização das políticas sociais.

Os Conselhos configuram-se em espaços de correlações de forças, repletos de limitações e ambigüidades, mas também de oportunidades e desafios, fomentadores de mudanças na gestão pública e espaços de novas relações sociais entre Estado e sociedade civil.

O controle social, função dos Conselhos, está intrinsecamente relacionado aos processos de participação social, em que é exercitada a capacidade política da sociedade em fiscalizar, acompanhar e avaliar políticas sociais que atendam à coletividade. A instituição do controle social:

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

implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELIS, 2000, p. 42-43).

Dessa forma, os Conselhos, mais especificamente, o de Assistência Social, instituído pela LOAS, torna-se *locus* político e espaço privilegiado de deliberações e controle social, implicando em um processo de aglutinação de vários segmentos sociais.

No que se refere à sua composição, a legislação determina o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade civil, como mecanismo de equilíbrio nas decisões. Possui natureza deliberativa, portanto, capaz de influenciar na agenda governamental, fixando prioridades sociais por meio de estratégias a serem adotadas no enfrentamento dos problemas sociais.

Nesse sentido, o Conselho, ao ser paritário, precisa ter representatividade, ou seja, pessoas investidas de capacidade decisória e liderança sócio-política, tanto da representação governamental, quanto da sociedade civil. A representação governamental nos Conselhos é feita, em geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção das áreas das políticas sociais ou que atuam em áreas afins, indicados pelo chefe do Poder Executivo.

A sociedade civil é representada por Conselheiros, escolhidos em assembléias ou fóruns próprios, dentre as entidades e organizações não-governamentais, prestadoras de serviço, de defesa de direitos, de usuários organizados em associações, sindicatos, dentre outras.

Nessa perspectiva, os Conselhos de Assistência Social constituem-se em uma das formas de viabilização da gestão participativa, pois fortalecem “a participação da sociedade civil por meio das organizações representativas da sociedade na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (C.F., artigo 204, inciso II).

Os Conselhos de Políticas Sociais, ao incorporarem a participação da sociedade civil, fortalecem a capacitação política dos atores sociais engajados em suas entidades representativas para influírem nas decisões governamentais, em oposição ao

enclausuramento burocrático e ao tecnicismo presentes nos espaços públicos, sendo uma das características presentes da participação gerencial.

Quanto à operacionalização e dinâmica de funcionamento, cada Conselho elabora seu regimento interno que, depois de aprovado em plenário, é referendado por meio de Decreto. As decisões do Conselho devem ter a forma de resolução e devem ser publicadas em Diário Oficial.

Ressalta-se a importância do plano de ação para o Conselho, pois o seu planejamento torna-se importante instrumento para serem evitadas as ações pontuais e aleatórias, via de regra, limitadas às convocações de urgência do Poder Executivo.

Dessa forma, os Conselhos significam o desenho de uma nova institucionalidade nas ações públicas, que envolvem distintos sujeitos no âmbito estatal e societal. Tais espaços foram construídos coletivamente pelos movimentos sociais que, ao se institucionalizarem, abriram espaços para a representação popular nas decisões políticas do Poder Executivo.

A implantação de inúmeros Conselhos, em diferentes setores, revela que está em funcionamento um certo modelo de participação da sociedade na gestão pública, forjado na dinâmica das lutas sociais das últimas décadas, que busca redefinir os laços entre espaço institucional e práticas societárias, não como polaridades que se excluem, mas como processos conflituosos que se antagonizam e se complementam, pondo em relevo a luta pela inscrição de conquistas sociais na institucionalidade democrática (RAICHELIS, 2000, p. 273).

Ressalta-se que os Conselhos não são concebidos como único instrumento de controle social, visto que sua efetividade depende de associação a outras formas e forças políticas capazes de dinamizar suas ações, bem como a prática conselhistas não deve ser vista como solução para as lacunas decorrentes dos processos de democratização da sociedade brasileira.

Conforme referendaram Campos e Maciel (1997), algumas pessoas vislumbram os Conselhos de políticas sociais como um 'Super Conselho', capaz de aglutinar várias demandas na área social, enquanto outros os vêem como espaços esvaziados de possibilidades políticas alternativas e outros, ainda, os concebem como espaços de discordância sistemática, de oposições sem limites.

Tais tendências colidem com a perspectiva de construção de um exercício de gestão democrática, descentralizada e participativa e reforçam comportamentos e práticas conservadoras, no âmbito da administração pública, legitimando e reiterando uma participação gerencial (NOGUEIRA, 2005).

No entanto, parece inegável a importância da criação dos Conselhos no campo das políticas sociais, como reflexo da conquista da sociedade civil organizada na consolidação de novos espaços de participação social e exercício de cidadania capazes de contribuir para a instituição de uma contra hegemonia política.

O desafio atual dos Conselhos consiste no aprofundamento do debate acerca de seu significado e das potencialidades desse mecanismo para avançar a gestão democrática no campo das políticas públicas e como esse mecanismo processasse no cenário brasileiro e, particularmente, nos municípios.

A partir da Constituição de 1988, os municípios foram concebidos como entes federados detentores de relativa autonomia. Desde então, são responsáveis pela coordenação e execução de políticas públicas, em nível local.

No entanto, embora o município tenha sido concebido como unidade da organização federativa com novas responsabilidades na formulação, na gestão, na execução e no controle dos serviços sociais públicos, essa autonomia municipal não pode ser realizada desatrelada de um planejamento global e nem de recursos financeiros necessários à efetivação de ações.

Dessa forma, torna-se necessária uma qualificação constante dos Conselheiros, objetivando sua politização em todas as três esferas de governo, a fim de ratificar o que foi consolidado na Constituição e na LOAS, evitando processos de cooptação, nepotismo e clientelismo presentes em realidades municipais, que se contrapõem aos pressupostos democratizantes construídos coletivamente.

Mas se é verdade que o município é a unidade do poder político mais próxima do cidadão, também é nesse nível que a força das relações clientelistas e personalizadas se exerce de forma mais direta, que os mecanismos de manipulação e cooptação políticas se fazem mais presentes, reeditando-se e reatualizando-se de diferentes formas as tradicionais relações *coronelistas*, tão profundamente enraizadas na cultura patrimonialista do país (grifos da autora, RAICHELIS, 2000, p. 220).

Inserese, nesse cenário, o Município de Soure como local de relações de poder concebido “ora como *locus* de uma política alternativa de resistência, ora como arena de assimilação e adaptação ao discurso econômico dominante” (ACSERALD, 2002, p. 33), onde identificamos, através da pesquisa realizada, o tipo de participação que é desenvolvida no e pelo seu Conselho Municipal de Assistência Social.

### 3 CONTEXTUALIZANDO O MUNICÍPIO DE SOURE



Soure localiza-se na parte oriental do Arquipélago do Marajó, na região nordeste do estado do Pará, é banhada pelo Rio Paracauari, situando-se à sua margem esquerda. Limita-se ao Norte, com o Oceano Atlântico; ao Sul, com o município de Salvaterra; a Leste, com a Baía do Marajó e a Oeste, com os municípios de Cachoeira do Arari e Chaves, ficando a 84 Km de Belém (capital do estado do Pará), com área territorial de 3.051 Km<sup>2</sup>.

### 3.1 CONTEXTO HISTÓRICO

Originário da antiga aldeia dos índios mundins, Soure foi conhecido durante algum tempo como Monforte, por ter sido ponto estratégico para fortificação da área litorânea. Seu nome atual é de origem portuguesa, criação de Mendonça Furtado, devido existir uma vila em Portugal, no Distrito de Coimbra, denominada Soure, que tinha uma abundância de jacarés e, quando os portugueses aqui chegaram, encontraram muitos jacarés e denominaram o local de Soure.

Posteriormente, foi elevado à Freguesia de Menino Deus, e em 20 de janeiro de 1890, passou à categoria de cidade, por meio do Decreto nº 194 do mesmo ano. Esta cidade possui quatro comunidades distantes do município: Comunidade do Céu, Pesqueiro, Pedral e Caju-una. Possui nove bairros, sendo estes: Centro, São Pedro, Santa Marta, Matinha, Umirizal, Pacoval, Bairro Novo, Tucumanduba e Macacheira.

Os naturais de Soure são chamados de sourenses. O Padroeiro de Soure é o Menino Deus, sendo a principal festividade religiosa do município o Círio de Nossa Senhora de Nazaré, realizado no segundo domingo de novembro de cada ano. O clima é quente e úmido (média 27° c/ ano), devido estar próximo ao Oceano Atlântico e ao nível do mar.

### 3.2 POPULAÇÃO

A população residente em Soure, por sexo, situação do domicílio e taxa de crescimento anual está estimada em torno de 21.270 habitantes (ano 2004). No Censo de 2000, esse número estava em torno de 19.958 habitantes, conforme se pode observar a seguir (ver Tabela 1).

**Tabela 1:** Distribuição da população por gênero

SEXO	TOTAL	POPULAÇÃO	TOTAL
Homens	10.006	Urbana	17.303
Mulheres	9.952	Rural	2.655

Fonte: IBGE (2000)

### 3.3 INFRA-ESTRUTURA DE SERVIÇOS

- **Transporte Rodoviário**

A cidade não dispõe de estação rodoviária e o acesso ocorre por meio de transportes alternativos, como vans, táxis e carro particular pela rodovia estadual PA – 154 Transmarajoara, até o porto da balsa, onde realiza a travessia para o município de Soure, por transportes fluviais.

- **Sistema de Segurança e Sistema de Comunicação**

O município de Soure possui uma Delegacia Civil, que funciona no período de 24 horas e localiza-se na Travessa 15, nº 529, bairro Centro. O Sistema de Comunicação é constituído pelos Correios, com uma agência que funciona no horário de 08:00 às 12:00 e de 14:00 às 17:00 horas, de segunda a sexta-feira.

Há, no município, quatro emissoras de rádio, constituídas pelas rádios FM Sol do Marajó, AM Guarany, Rádio Cipó (AP Publicidade) e FM Tropical. Não existe emissora de televisão no município, havendo uma repetidora da Rede Liberal e, através de antena parabólica, são captadas emissoras de televisão da rede nacional, como SBT, RECORD e outras. Existe, ainda, serviço prestado de TV por assinatura, como a SKY. A seguir, são apresentados outros serviços no município (ver Tabela 2).

**Tabela 2:** Demais serviços existentes no Município

ITEM	QUANTIDADE
COMÉRCIO	40
FARMÁCIAS	03
AÇOUGUES	12
LOCADORAS DE VÍDEO	02
MARCENARIAS	07
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	02
POSTO DE GASOLINA	01
LOJA DE ELETRODOMÉSTICOS	03
ÓRGÃOS ESTADUAIS SAGRI/EMATER	01
SEBRAE	01
LOJAS	15

Fonte: Levantamento da oferta turística do município de Soure/ Secretaria Municipal de Turismo (2001)

### 3.4 ECONOMIA

A grande maioria da população sourense é de baixa renda, segundo relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), realizado em 2004, em que alguns municípios do Marajó foram considerados com baixo índice de desenvolvimento humano e Soure não difere dessa realidade.

A Prefeitura é o maior empregador do município, o que gera um número acentuado de pessoas inseridas no mercado informal de trabalho e em trabalhos temporários.

A principal fonte de renda do município está vinculada ao setor primário, no qual a pesca artesanal desponta como a principal atividade econômica do município, seguido da pecuária, com aproximadamente 85 fazendas, em que são criados bovinos, bubalinos, eqüinos, suínos e aves. Existem os produtos de origem vegetal, como o mel de abelha, azeite de andiroba e óleo de bicho<sup>10</sup>.

Há, ainda, pequenas indústrias que produzem a cerâmica marajoara e o couro. Também participa na geração de renda, apesar de modestamente, as culturas do abacaxi, do bacuri, da manga, além de produtos, como queijo, chouriço e mariscos (camarão e caranguejo). O eco-turismo e turismo rural estão sendo desenvolvidos no município, despontando como um de seus potenciais.

Apesar da biodiversidade existente, a região do Marajó destacou-se como uma das regiões mais pobres do Brasil e Soure apresenta um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,565, localizando-se em 13º lugar na escala dos mais pobres do Marajó, segundo relatório divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), intitulado “A profunda democracia num mundo fragmentado” (AMAM, 2001). Este estudo foi realizado em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, ilustram documento apresentado pela *UFPA*: Uma Universidade Multicampi e os

---

<sup>10</sup> O óleo de bicho é retirado de uma larva que vive dentro do caroço do Tucumã, fruto característico da região, sendo utilizado como remédio pela população local.

desafios de um desenvolvimento sustentável na Amazônia demonstram a situação de pobreza e exclusão social em que se encontram os municípios marajoaras.

### 3.5 POLÍTICAS SETORIAIS

#### 3.5.1 Saúde

Em Soure, a saúde encontra-se, segundo critérios do Sistema Único de Saúde (SUS) em gestão básica, pactuando com Belém os serviços especializados não existentes. No município, persiste um quadro epidemiológico, em que os fatores de morbidade resultam, de um lado, do acesso desigual da população ao sistema de saúde local, pela ausência de serviços especializados na área de saúde e, de outro lado, pela falta de serviços adequados de saneamento básico.

Tais fatores refletem na incidência de algumas doenças detectadas em 2004, segundo dados registrados na Secretaria de Saúde do Município, como: diarreia, insuficiência respiratória, tuberculose (09 casos), sífilis (17 casos), corrimento uretral (08 casos), hanseníase (04 casos) e dengue (08 casos).

As ações dos serviços de saúde são executadas por uma Unidade Básica de Saúde (UBS), que possui, em sua estrutura, atividades ambulatoriais representadas pelos Programas de: Agentes Comunitários, Controle do Câncer Cérvico-Uterino, Programa Nacional de Imunização, Controle da Tuberculose, Hanseníase, das Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS, Saúde Mental, Saúde Integral da Mulher, Saúde da Criança, Saúde Bucal, Infecção Respiratória Aguda, Terapia de Reidratação Oral, Laboratório Básico e Saneamento. Apesar da existência desses serviços, o município apresentou um significativo índice de doenças.

O município também possui um Hospital denominado Santa Severa, que atua nos quadros clínicos básicos, possuindo 58 leitos, assim distribuídos: 11 leitos pediátricos, 11 leitos obstétricos, 22 leitos de clínica médica e 14 leitos cirúrgicos.

A área rural do município possui 04 postos de saúde, nas localidades de Tucumanduba, Pesqueiro, Pedral e Caju-una. Apenas os estabelecimentos de saúde

são conveniados com o SUS, sendo apresentadas, em seguida, as redes de serviço existentes no município (ver Tabela 3).

**Tabela 3:** Redes de Serviços de Saúde

<b>ESTABELECIMENTO DE SAÚDE</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>VINCULAÇÃO</b>	<b>LOCALIZAÇÃO</b>
Unidade Básica de Saúde	01	Municipal	Sede
Posto de Saúde	04	Municipal	Rural
Ambulatório do IPASEP	01	Estadual	Sede
Casa de Saúde Santa Severa	01	Municipal e privado	Sede
Clínica Lira	01	Privado	Sede
Laboratório Saraiva	01	Privado	Sede
Consultório Odontológico	02	Privado	Sede

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social (1999-2000)

### 3.5.2 Educação

Segundo o Projeto Político-Pedagógico do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA), tomando como base o Diagnóstico da Secretaria Executiva de Educação (SEDUC) de 1999, aponta que as Redes de Ensino de Soure estão organizadas por meio da Rede Municipal de Ensino, que abrange a educação infantil, com 1 (um) estabelecimento de creche e 13 (treze) de educação pré-escolar, sendo 17 (dezessete) estabelecimentos de ensino fundamental.

A Rede Estadual de Ensino congrega 4 (quatro) escolas de ensino fundamental e 1 de ensino médio, 1 de ensino supletivo. O município possui um campus da Universidade Federal do Pará (UFPA), com dois cursos: Letras e Turismo.

Conforme Dados Estatísticos do Censo Escolar de 2000, havia um número preocupante de evasão escolar. Segundo análise realizada pelo Serviço Social do Ministério Público local, no ano de 1999, verificou-se que um dos motivos era a inserção de crianças e adolescentes no mercado informal de trabalho, ou seja, em atividades,

como a venda de chope, coxinha, mariscos<sup>11</sup> entre outros para complementarem na renda familiar.

Esse problema foi reduzido, em parte, pela implantação de Programas Sociais como: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Bolsa Escola (atualmente Bolsa Família). No entanto, ainda hoje se observam crianças e adolescentes desenvolvendo atividades consideradas inadequadas para sua faixa etária.

### **3.5.3 Saneamento Básico e Meio Ambiente**

O setor responsável pelo abastecimento de água no município é a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), que atende 100% das famílias residentes na sede do município. Este abastecimento é formado por 14 poços do tipo tubular, formados com duas baterias de 8 a 2 unidades, sendo que este conjunto possui uma vazão de 100 m<sup>3</sup>/h. A rede abastecedora distribui-se num total de 28.639 m de extensão. Na distribuição, completando o centro abastecedor a um centro acumulador, constituído de 02 reservatórios elevados, que possuem capacidade para 217 m<sup>3</sup> e 380 m<sup>3</sup> de água, respectivamente.

A cidade não possui sistema de esgotamento sanitário, o que propicia o aparecimento de doenças. Em 2004, algumas áreas consideradas de vulnerabilidade social tiveram acesso ao Projeto Alvorada de Melhorias Sanitárias, do Governo Federal, no entanto, este projeto não está atuando, atualmente.

No município, há o setor de meio ambiente, que está vinculado a Secretaria Municipal de Saúde, sendo a questão do lixo considerada um problema. É despejado em área próxima à comunidade rural do Pedral, onde pode ocorrer risco de contaminação, pois existe, nas proximidades, um lago, que é utilizado pela comunidade para sustento, havendo probabilidade de contaminação do lençol freático. As fossas

---

<sup>11</sup> Chope: suco de fruta congelado vendido em pequenos sacos plásticos; coxinha: bolinho de carne e trigo; mariscos: crustáceos encontrados no mar ou no mangue, que servem como alimento para a população local.

existentes na cidade são do tipo negras e sépticas e a coleta do lixo é feita em alguns dias da semana, através de carroças puxadas por búfalo.

### **3.5.4 Cultura, Esporte e Lazer**

A Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Lazer coordena as ações relacionadas a essa área e, segundo pesquisas realizadas por esta Secretaria, há no município 03 grupos folclóricos, 01 grupo de idosos e 03 grupos de crianças, uma banda composta por adolescentes, em parceria com a Polícia Militar e com a Fundação Carlos Gomes. Na área de esporte, há um clube de futebol e alguns clubes filiados à Liga, um clube recreativo particular (AABB) e 06 praias muito visitadas, na época de férias e feriados.

Quanto aos estabelecimentos de turismo, existem 04 hotéis e 02 pousadas. As danças marajoaras, chamadas Lundu e Carimbó, são peculiares da região e foram trazidas da África pelos escravos. As festas mais celebradas são: festa de São Pedro, *Fest Búfalo*<sup>12</sup>, festival junino, festa de Nossa Senhora de Nazaré e o aniversário do município, que acontece no dia 20 de janeiro, a cada ano.

### **3.5.5 Habitação**

A ausência de uma Política Habitacional se reflete nas moradias existentes na periferia de Soure, que, geralmente, são construídas com materiais inadequados, pois uma grande parcela da população reside em casas de taipa e outras utilizam plásticos, lonas e até papelão, para cobertura da moradia. Essa situação agrava-se em épocas de chuvas, quando algumas famílias ficam desabrigadas, em situação de risco pessoal e social.

Muitas famílias procuram o Poder Público Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, em busca de uma solução para o problema de moradia

---

<sup>12</sup> Festa de São Pedro: é o padroeiro dos pescadores, a festa se realiza no dia 29 de junho no município. *Fest Búfalo*: o búfalo é um animal característico da região marajoara, essa festa consiste em evento esportivo que envolve todo o Marajó, realizado no segundo semestre do ano, com *rally* para jipes e motos, de estilos foras-de-estrada, que percorrem vários municípios, constituindo-se em importante atrativo turístico e divulgação na mídia.

e 90% possuem renda inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, segundo dados obtidos na referida Secretaria.

### 3.6 INDICADORES SOCIAIS

- **Idosos**

Estima-se em torno de 20% de idosos desamparados por seus familiares ou com vínculos desestruturados. Os idosos são atendidos pelo Programa Vida Ativa na Terceira Idade, no qual participam de atividades esportivas e educativas. No entanto, não possuem infra-estrutura própria para realizar suas atividades.

- **Crianças e Adolescentes**

Segundo informações obtidas na Secretaria Municipal de Assistência Social, atualmente, há cerca de 1.000 crianças e adolescentes que estão sendo atendidas em programas sociais. Porém, esse número é insuficiente para atender a demanda, requerendo mais programas sociais, principalmente na faixa etária de 12 a 18 anos, em que o índice de prostituição e abuso sexual é acentuado.

- **Pessoas portadoras de necessidades especiais**

As atividades relacionadas aos Portadores de Necessidades Especiais (PNE) são desenvolvidas pela Associação de Pais e Amigos dos Deficientes de Soure (APADS), que atua oficialmente no município, desde abril de 1999, desenvolvendo vários trabalhos, como habilitação e reabilitação, estimulando a auto-estima, a família e a psicomotricidade da pessoa especial.

Essa entidade mantém convênio com a Secretaria Municipal de Assistência Social, que repassa, mensalmente, recurso proveniente do Fundo Municipal de Assistência Social, em decorrência do Projeto de Habilitação e Reabilitação na

comunidade para PNE. Atualmente, a infra-estrutura em que realizam as atividades é cedida pela Prefeitura local.

- **Organizações sociais não-governamentais existentes em Soure**

Em Soure, as formas de organizações sociais não-governamentais somam a aproximadamente 40 (quarenta), legalmente constituídas, com Certidão Negativa de Pessoas Jurídicas (CNPJ) registradas, sendo representadas por meio dos centros comunitários, associações de bairros, sindicato de trabalhadores rurais e ONG's, os quais participam da gestão pública pelos Conselhos existentes, entre eles o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

#### 4 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE

A LOAS, em seu artigo 6º, determina que as ações, na área da Assistência Social, devem ser organizadas através de sistema descentralizado e participativo, que oportunize a efetiva descentralização político-administrativa nas três esferas de governo, com competências claras, bem definidas, contando-se com a participação da sociedade, através de Conselhos de caráter deliberativo.

Pensar o Conselho Paritário como *'lócus'* do fazer político, é pensá-lo como espaço contraditório, como uma nova modalidade de participação. Diz respeito a um formato de exercício democrático que questiona, tanto a tradição elitista do fazer político no âmbito da sociedade, quanto sugere repensar as práticas de precária experiência democrática, predominantes na sociedade civil (CAMPOS; MACIEL, 1997, p. 150).

O CMAS de Soure e o Fundo Municipal de Assistência Social foram legalmente constituídos pela Lei Orgânica Municipal nº 2.880, de 1º de fevereiro de 1999, composto por 10 membros efetivos e seus respectivos suplentes, sendo paritário com cinco membros do Poder Público Municipal e cinco representantes da sociedade civil organizada.

A gestão atual do Conselho iniciou em agosto de 2005, sendo constituída pelos membros do Poder Público, representados pelos titulares das Secretarias de Promoção e Assistência Social, Saúde, Educação, Finanças e Turismo e por representantes da sociedade civil organizada, sendo as seguintes: como prestadoras de serviço, temos a Associação de Pais e Amigos dos Deficientes de Soure, Associação Jardim Bom Futuro, Associação de Moradores do Bairro Novo e Centro Comunitário Araruna. Como entidade usuária da rede de assistência social, temos a Paróquia Menino Deus, entidade ligada à igreja católica do município.

Os membros do Poder Público são designados pelo gestor do município e as entidades da sociedade civil são escolhidas em assembléia, a cada dois anos, com a participação das entidades presentes.

O CMAS não tem espaço próprio para seu funcionamento, as reuniões são realizadas no prédio onde funciona a Secretaria Municipal de Assistência Social. Sua dinâmica de funcionamento limita-se às convocações, geralmente, provenientes do

Poder Público Municipal através da Secretaria Municipal de Promoção e Assistência Social (SEMPAS), uma vez que o CMAS não possui um calendário efetivo de reuniões, assim como um planejamento de suas diferentes atividades.

A ausência de espaço para o funcionamento do CMAS causa a necessidade de utilizar a infra-estrutura da SEMPAS e os recursos materiais e humanos existentes nesta Secretaria para o desenvolvimento de suas ações, não tendo autonomia de recursos humanos.

A atual diretoria do CMAS iniciou em agosto de 2005. Conforme o regimento interno, a organização do CMAS se constitui por Presidente, Vice-Presidente, Secretaria Executiva e Tesoureiro.

Nesse sentido, a análise do perfil dos Conselheiros de assistência social permite identificar algumas características, que serviram como base para reflexões acerca desses sujeitos sociais, inseridos no exercício da participação no CMAS de Soure.

#### 4.1 O PERFIL DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE

Ao traçar o perfil dos Conselheiros de assistência social do município de Soure, objetivamos detectar diferentes características dos Conselheiros como: gênero, idade, escolaridade, renda e outros aspectos que podem contribuir para a reflexão sobre a qualidade da participação destes no exercício de suas funções no Conselho.

Os Conselheiros entrevistados somaram-se um total de 10, sendo 05 representantes da sociedade civil, pertencente a entidades não-governamentais, como usuários ou prestadores dos serviços de assistência social e 05 representantes, pertencente a organizações governamentais, ligadas aos órgãos públicos e a gestão municipal.

Dos Conselheiros das entidades governamentais analisados, 60% eram do sexo feminino e 40% do sexo masculino, enquanto das entidades não-governamentais 80% pertenciam ao sexo feminino e 20% do sexo masculino (ver Tabela 4).

**Tabela 4 – Distribuição por número e porcentagem quanto ao sexo**

Tipo de organização	Conselheiros	Fem.		Masc.		Total
		Nº	%	Nº	%	
Governamental	05	03	60	02	40	100%
Não-Governamental	05	04	80	01	20	100%
<b>Total</b>	10	07	140	03	60	100%

Esses dados revelam que o CMAS, em sua maioria, era composto pelo sexo feminino. Esta incidência pode corroborar com a ideologia de que a assistência social, supostamente, ainda é concebida como uma atividade fundada em valores ditos “femininos”, como a caridade, a bondade e a sensibilidade às causas sociais, dando um sentido de filantropia e de benemerência à assistência social.

Nessa ideologia, a assistência social tende a ser concebida não como política pública, dever do Estado e direito do cidadão, mas como ação pautada no assistencialismo e clientelismo.

No entanto, a presença de grande parcela feminina no CMAS, não se traduz de forma pejorativa, pois a mulher vem ocupando, cada vez mais, espaços na sociedade. Porém, ao nos referirmos a assistência social, estamos analisando uma política que, no decorrer de sua trajetória histórica, se caracterizou por práticas caritativas. “Disso se deduz que a assistência social, historicamente, comportou manifestações e práticas de caráter filantrópico e, mais recentemente, nas sociedades capitalistas, também do poder público” (TORRES, 2002, p. 131).

Essa incidência pode indicar a necessidade de realizar estudos futuros acerca da presença em maior quantidade do gênero feminino nas ações relacionadas à área de Assistência Social, assim como identificar se esta prevalência tem efeitos políticos sobre as atividades dos Conselhos de Assistência Social.

Do total de Conselheiros do CMAS, identificou-se que não existe uma discrepância significativa em relação ao grau de escolaridade, pois 40% destes tem nível superior e 60% possuem nível médio (ver Tabela 5).

**Tabela 5** – Distribuição por número e porcentagem quanto à escolaridade

Tipo de Organização	Conselheiros	Superior		Médio		Total
		Nº	%	Nº	%	
Governamental	05	03	60	02	40	100%
Não-Govern.	05	01	20	04	80	100%
<b>Total</b>	10	04	40	06	60	100%

Diante desse fato, podemos deduzir que uma maior escolarização deveria permitir uma intervenção qualificada dos Conselheiros, pois estes teriam melhores condições para compreenderem o Conselho e o seu papel de Conselheiro.

No entanto, por meio das entrevistas, percebemos que esse fato não ocorre, o que significa que a escolarização apresentada atualmente não é suficiente para a qualificação da atuação dos Conselheiros, uma vez que possuem uma compreensão limitada de sua ação, o que, conseqüentemente, reflete numa intervenção política também limitada<sup>13</sup> requerendo a necessidade contínua de capacitação dos Conselheiros.

A grande maioria dos Conselheiros governamentais, 80% está na faixa etária entre 41 a 45 anos, sendo que 20% enquadram-se na faixa etária de 21 a 40 anos. Enquanto que 60% dos Conselheiros não governamentais estão na faixa etária entre 21 a 40 anos (ver Tabela 6).

**Tabela 6** – Distribuição por número e porcentagem quanto à faixa etária

Tipo de Organização	Conselheiros	Faixa Etária			
		41-45 anos		21-40 anos	
		Nº	%	Nº	%
Governam.	05	4	80	1	20
Não Govern.	05	2	40	3	60
<b>Total</b>	10	6	60	4	40

<sup>13</sup> Esta reflexão será detalhada no capítulo 5 deste trabalho.

Quanto à atividade de trabalho (profissional), todos os 5 Conselheiros representantes governamentais estavam vinculados ao serviço público municipal (50%). Enquanto que dos Conselheiros não-governamentais, a maioria (30%) encontra-se desempregada ou sem ocupação fixa, 10% estavam vinculados ao serviço público municipal e 10% desenvolvem atividades de cunho privado, como autônomo (ver Tabela 7).

**Tabela 7** – Distribuição por número e porcentagem quanto à atividade de trabalho

Tipo de organização	Conselheiros	Atividade de Trabalho				
		Serviço Público			Privado	Desempregado
		F*	E*	M*		
Gov.	05	-	-	5		
Não Gov.	05	-	-	1	1	3
<b>Total</b>	10					

\* Federal, Estadual, Municipal.

Percebe-se que o serviço público municipal abarca a atividade profissional da maioria dos Conselheiros, principalmente os pertencentes aos órgãos governamentais, os quais estão vinculados à administração pública municipal por meio de contratos, portanto, condicionados ao Poder Público Municipal.

O fato de 60% dos Conselheiros serem empregados municipais pode influenciar, de alguma forma, no desenvolvimento de suas ações e no seu papel enquanto Conselheiros, visto que o vínculo empregatício do representante na organização não governamental como concursado pode influir em suas ações no CMAS.

Além disso, o número de desempregados pode ser um dado preocupante, uma vez que o Conselheiro tem limitação para sua auto-gestão, pois muitas organizações que participam do CMAS, do qual o Conselheiro está inserido, dependem do repasse do município, por meio dos Programas Sociais e, em alguns casos, o

Conselheiro pode depender economicamente deste repasse para sua própria sobrevivência.

Na composição de renda dos Conselheiros, constatou-se que todos os 5 Conselheiros governamentais possuem uma renda de 4 a 6 salários mínimos (50%). Enquanto que dos Conselheiros pertencentes a entidades não governamentais, 30% não possuem renda alguma, pois estão desempregados e outros 20% estão no patamar de 1 a 3 salários mínimos (ver Tabela 8).

**Tabela 8** – Distribuição por número e porcentagem quanto à renda dos Conselheiros

Tipo de organização	Conselheiros	Renda					
		4-6 SM		1-3 SM		Sem renda	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Governamental	5	5	50	-	-	-	-
Não Governamental	5	-	-	2	20	3	30
<b>Total</b>	10	5	50	2	20	3	30

Esses dados demonstram que os Conselheiros oriundos dos órgãos públicos possuem melhores remunerações, embora estejam inseridos na administração pública municipal de forma instável, ocupando cargos de “confiança”, ou seja, estão sujeitos a determinações da gestão municipal.

Essa instabilidade relacionada aos Conselheiros pertencente aos órgãos governamentais, via de regra, reflete em sua atuação nas reuniões e nas atividades do Conselho, pois ao exercerem funções da administração pública, tendem a não priorizar as atividades realizadas pelo Conselho.

Embora a maioria das Secretarias Municipais encaminhe suplentes para participarem das reuniões realizadas pelo Conselho, segundo análise das atas dessas reuniões, percebe-se que a presença dos Conselheiros governamentais titulares é reduzida e marcada pela descontinuidade, o que torna o CMAS um espaço esvaziado

de discussões e deliberações, como se verifica na tabela 13 referente a participação dos Conselheiros governamentais suplentes conforme analisaremos em discussão posterior.

Quanto aos Conselheiros não-governamentais, apresentam baixa ou nenhuma renda, não estando inseridos no mercado de trabalho ou trabalhando como autônomo. Este último, sem proteção social, desenvolve um trabalho com baixa remuneração em atividades que não requisitam maiores habilidades e especializações refletindo um quadro instável financeiro para ele e sua família, levando a baixa qualidade de vida.

Quanto ao número de mandatos exercidos, a maioria dos Conselheiros exerce pela primeira vez o mandato (80%), enquanto que 20% estão exercendo pela segunda vez o mandato. Esse grande número de Conselheiros que estão exercendo o primeiro mandato pode indicar um dado preocupante: a inexperiência desses Conselheiros quanto ao papel que devem desempenhar no Conselho (ver Tabela 9).

**Tabela 9** – Distribuição por número e porcentagem quanto a exercícios de mandatos

Tipo de organização	Conselheiros	Mandatos exercidos			
		1º mandato		2º mandato	
		Nº	%	Nº	%
Governam.	5	5	50	-	-
Não Govern.	5	3	30	2	20
<b>Total</b>	10	8	80	2	20

Essa inexperiência pode comprometer a atuação desses Conselheiros para o desempenho de suas funções em prol do controle social. Esse comprometimento pode ocorrer, principalmente, pelo desconhecimento quanto às funções, competências e atribuições do próprio Conselho, e conseqüentemente, do Conselheiro enquanto tal. Esse desconhecimento pode ser identificado, em alguns casos, pela confusão do

trabalho do CMAS com o trabalho do Conselho Tutelar, como foi revelado na entrevista realizada com um Conselheiro<sup>14</sup>:

*“É acredito que, principalmente nos eventos que acontecem, carnaval, é julho, a quadrilha a gente percebe, é notório, a participação do Conselho, fiscalizando essas festas, eu, como secretário, tenho conhecimento das ações do Conselho, o trabalho de fiscalização, as solicitações de condução, de combustível...”(entrevista 05).*

Esse depoimento revela a incompreensão do Conselheiro governamental quanto à função do Conselho. Este Conselheiro desconhece que o Conselho é um espaço de discussão, negociação e de controle social em que são analisadas e deliberadas políticas públicas, portanto, não se caracteriza como um órgão executivo, pois sua função é política.

Quanto à vinculação partidária, 60% dos Conselheiros governamentais e não governamentais não possuem qualquer vinculação partidária, enquanto apenas 40% dos Conselheiros governamentais e não-governamentais possuem vínculo partidário. Esses dados demonstram o baixo grau associativo dispensado ao exercício da atividade política no processo de participação social, o que pode refletir na fragilidade dos Conselheiros, no que se refere à sua politização (ver Tabela 10).

**Tabela 10** – Distribuição por número e porcentagem quanto à vinculação partidária

Tipo de organização	Conselheiros	Vínculo partidário				Total
		Possui		Não possui		
		Nº	%	Nº	%	100%
Governam.	5	2	40	3	60	100%
Não Govern.	5	2	40	3	60	100%
<b>Total</b>	10	4	40	6	60	100%

<sup>14</sup> A entrevista realizada com o Conselheiro referia-se a pergunta de número 04 sobre a atuação do CMAS na fiscalização e controle social dos recursos inseridos no Fundo Municipal de Assistência Social.

A inserção de alguns Conselheiros em atividades políticas de caráter partidário, não se traduz em um processo de politização mais amplo dos mesmos, uma vez que, em muitos casos, as vinculações político-partidárias são levadas para dentro do Conselho, conforme observado no relato de uma Conselheira:

*“A política em Soure predomina e atrapalha e, nos Conselhos, há comprometimento político-partidário” (entrevista 11).*

A qualificação política dos Conselheiros não deve ser reduzida a vinculação partidária. Deve ser vista como fundamental numa gestão participativa, pois:

(...) ao incentivar o envolvimento dos interesses organizados na formulação de políticas, na tomada de decisões e/ou em atividades administrativas, não poderia funcionar, paradoxalmente, como um mecanismo de ‘despolitização’ ou, falando de outro modo, como um fator que reduz a participação à condição de recurso gerencial, com o simultâneo rebaixamento de sua dimensão ético-política, cívica (NOGUEIRA, 2005, p.119).

Estes dados podem indicar que os Conselheiros representantes da sociedade civil refletem pouca prática associativa e uma frágil politização que, em muitos casos, é confundida unicamente como política-partidária.

No entanto, esses Conselheiros enfrentam um desafio: precisam se afirmar como protagonistas do processo de mudanças, reinventando a política como prática cotidiana e como projeto que se estende “além da política dos políticos e que se cole à vida das pessoas, de modo a ajudá-las a responder às necessidades e aos valores socialmente instituídos” (Ibid., p. 101).

No que se refere à forma de escolha dos Conselheiros representantes da sociedade civil ao CMAS, constatou-se que a grande maioria, ou seja, 80% foram indicados por meio de reuniões com a diretoria das entidades que pertencem e apenas 20% escolheram seus representantes, por meio de assembléia (ver Tabela 11).

**Tabela 11** – Distribuição por número e porcentagem quanto à forma de escolha dos Conselheiros Não-Governamentais

Tipo de organização	Conselheiros	Forma de Escolha			
		Diretoria		Assembléia	
		Nº	%	Nº	%
Não Govern.	5	4	80	1	20

Esses dados demonstram que as entidades pesquisadas pertencentes ao CMAS pouco se aproximam de um exercício democrático na escolha de seus representantes, pois a maioria escolhe seu representante por meio de reuniões com a diretoria.

Essa prática pode indicar um processo com pouca experiência democrática, o que fragiliza a representação, pois sua legitimidade pode ocorrer por fatores contrários à instituição de ações participativas, por parte dos associados das ONG's que representam.

Apesar de não ser objeto dessa pesquisa, é lícito afirmar que essa representação, sem um processo democrático que o legitime, tende a se constituir em uma prática social que pode ser reiterada como prática comum, nas diferentes atividades desenvolvidas pelas ONG's em questão.

Sendo plausível essa especulação, podemos inferir que essa representação, em si, tende a ser politicamente frágil, pois reforça a reprodução de práticas conservadoras, que reiteram o ocultamento dos espaços e das ações de natureza pública.

Quanto à quantidade de associados e sua frequência nas entidades, verificou-se, nas ONG's prestadoras de serviço, que a Associação de Moradores Jardim Bom Futuro possui o maior número de associados (846), seguido da Associação de Pais e Amigos dos Deficientes de Soure (270) e tendo os maiores números de membros assíduos. Enquanto que na ONG usuários da assistência social, a Paróquia Menino Deus possui 50 associados, sendo 40 assíduos (ver Tabela 12).

**Tabela 12** – Distribuição por número e porcentagem quanto à quantidade de associados e sua frequência nas entidades

<b>ONG's Prestadoras de Serviço</b>	<b>Nº de Associados</b>	<b>Assíduos</b>
Centro Comunitário Araruna	75	50
Associação de Pais e Amigos dos Deficientes de Soure	270	220
Associação de Moradores Jardim Bom Futuro	846	300
Associação de Moradores do Bairro Novo	117	30
<b>ONG Usuários da Assistência Social</b>	<b>Nº de Associados</b>	<b>Assíduos</b>
Paróquia Menino Deus	50	40

Ao analisar o número de associados pertencentes a essas entidades e os que possuem frequência nas mesmas, essa quantidade é alta, o que não determina se a participação é qualificada. Essa ínfima participação dos associados (assiduidade) reflete mudanças de diferentes ordens. Em particular, devemos destacar a crise de mobilização, vivenciada pelos movimentos sociais, em decorrência de mudanças na sociedade, com a desregulamentação do Estado e a expansão do mercado na vida política do país. E, conseqüentemente, os movimentos sociais perderam o poder de mobilização com a base, característica das décadas anteriores.

Devido essas mudanças sofridas na sociedade, urge a necessidade da qualificação política e do desenvolvimento de estratégias capazes de influir na agenda governamental. Nesse sentido, os Conselhos despontam como um dos espaços para efetivação dessa influência e das ações políticas.

Portanto, cabe analisarmos como essa participação efetivada pelos Conselheiros se configura nas esferas públicas, em que os Conselhos são espaços importantes no processo de democratização da sociedade brasileira. Enfim, como essa participação se configura em realidades locais, como no município de Soure, no qual esta pode situar-se como uma participação democrática ou gerencial.

## **5 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE: PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA OU PARTICIPAÇÃO GERENCIAL?**

Conforme exposto anteriormente, tomaremos como base para nossa análise no que se refere ao tipo de participação que é desenvolvido no e pelo CMAS de Soure, a reflexão sobre a gestão participativa e a participação gerencial, a fim de detectar quais desses tipos de participação se efetivam no CMAS de Soure.

A participação gerencial está vinculada ao ideário liberal, sendo dissociada da política enquanto processo de recriação do social e de seu conteúdo ético-político, e aproximando-se de interesses particulares e imediatos. Essa participação orienta-se por uma idéia de política como troca de favores entre governantes e governados, pois:

(...) quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes e melhor para os grupos sociais envolvidos, que podem assim ver atendida parte de suas postulações. Creio ser possível chamar esse conjunto de práticas e de ações de participação gerencial (NOGUEIRA, 2005, p.142).

A participação gerencial desconsidera o coletivo e limita-se ao atendimento de demandas imediatas de um grupo, que, ao terem suas demandas solucionadas, abandonam a luta, em seu sentido mais geral, ou seja, em seu sentido coletivo.

Essa participação constitui-se em um entrave para a efetivação da cidadania, uma vez que os direitos coletivos são suplantados pelo individualismo e pelos privilégios de uma minoria, privilégios que, segundo Gohn (1997), continuam a ser a questão fundamental, na atualidade, e os “cidadãos” ganham uma nova posição, mais vantajosa, na luta por maiores chances na vida.

Nesse sentido, a luta pela sobrevivência, em uma sociedade cada vez mais complexa como a sociedade brasileira, reforçada pela ideologia Neoliberal que traz em seu bojo a concepção de um Estado mínimo e a pretensa inserção do mercado como o regulador das relações sociais, reforçam um individualismo e uma competitividade cada vez mais exacerbados, que obstruem as lutas coletivas.

Em oposição à concepção gerencial, a gestão democrática ou participativa efetiva-se com a participação do cidadão no cerne da vida política, valorizando o campo governamental como um espaço de negociação constante, contínua e intensa.

A gestão participativa propicia uma nova institucionalidade democrática, baseada na qualificação e politização do cidadão para que este interfira nos espaços públicos, submetendo-os ao controle social.

Inserem-se, nesse contexto, os Conselhos, que despontam como espaços de implementação de novas formas de participação, comportando limites e desafios, uma vez que trazem, em seu bojo, o reflexo das lutas dos movimentos sociais em sua dimensão propositiva e qualitativa.

Os Conselhos, como espaços jurídico e político, aglutinam diversos segmentos sociais, no âmbito da sociedade civil organizada e do governo. Os Conselhos de Assistência Social não diferem dessa realidade. Para este estudo, nos interessa analisar como este Conselho se estrutura na esfera municipal, mais particularmente no município de Soure, a fim de detectar se o CMAS deste município desenvolve uma gestão participativa ou legitima uma participação gerencial.

Ao analisarmos o processo de constituição do Conselho, verificamos que este foi criado em fevereiro de 1999 (Lei nº 2.880/99). No entanto, não há registros de Decreto de Nomeação dos Conselheiros, nem documentações referentes à atuação destes. Encontramos, apenas, uma relação de assinaturas dos supostos Conselheiros, aprovando o Plano Municipal de Assistência Social, referente ao período 1999 e 2000.

As atas de reuniões, deliberações e encaminhamentos do Conselho iniciam no final de novembro de 2000, tendo como pauta dessa primeira reunião, a eleição de entidades para a formação de um novo CMAS, em que participaram 14 representantes da sociedade civil organizada local.

A iniciativa da reunião foi da SEMPAS do município, órgão responsável pela política de assistência social local, que expôs a “urgência” da composição de um novo Conselho, com o objetivo principal da “captação” de recursos financeiros, por meio de projetos sociais para a comunidade.

Os representantes das entidades, presentes nesta reunião, expuseram a necessidade de credibilidade do Conselho que seria formado e que a indicação deveria priorizar pessoas com “disponibilidade” de tempo e interesse com as questões sociais.

Logo em seguida, passou-se a palavra para a assistente social da Prefeitura Municipal de Soure, que disse sobre a necessidade da implantação do Conselho de Assistência Social, cujo objetivo principal será a captação de recursos financeiros, através de projetos para o município. Em seguida, foi aberto debate entre os participantes, sendo citado por várias pessoas, a necessidade da credibilidade deste Conselho e que as entidades eleitas para participar deverão credenciar pessoas com disponibilidade de tempo e interesse no trato de ações e políticas públicas na área de promoção social (Ata da reunião do dia 28.11.2000, p. 3-4).

Percebe-se a concepção equivocada dos participantes da reunião quanto às atribuições, funções e competências do Conselho, que, segundo o registro na ata, seria a “captação” de recursos. No entanto, não compete ao Conselho elaborar projetos para captação de recursos, uma vez que é de responsabilidade do órgão gestor da Política de Assistência Social no município essa atribuição. Ao Conselho, cabe exercer o controle social sobre os recursos captados.

Vale ressaltar que essa compreensão, por ter sido manifestada por uma técnica da área de assistência social, pode ter se imposta como verdade inconteste. Tal fato, sendo crível, pode implicar que essa afirmativa instituiu e/ou reforçou as distorções que estão presentes no Conselho, quanto às competências que lhe cabem, até nos dias atuais.

Esse fato demonstra a fragilidade de conhecimento técnico sobre o papel dos Conselhos, mais especificamente o de Assistência Social, o que requer do técnico, mais especificamente do assistente social, um aprofundamento no estudo quanto à temática ou concomitantemente, esses posicionamentos podem revelar que o saber técnico, muitas vezes, está comprometido com a classe dominante.

Assim, ao se reportarem sobre a disponibilidade de tempo para atuação no Conselho, transferem para plano secundário a questão da legitimidade da representação e da representação política, que são fatores importantes para as deliberações, legitimidade e fortalecimento do próprio Conselho.

Portanto, percebe-se que as características apontadas como necessárias para formação do Conselho estavam voltadas para o cumprimento de uma norma jurídica contida no artigo 30 da LOAS, que determina diretrizes para captação de recursos na área social e não ao fortalecimento da participação da sociedade civil organizada, a fim de exercerem o controle social.

Segundo o referido artigo:

É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I – Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II – Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III – Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para a transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social (LOAS, artigo 30).

Nesse sentido, as pautas de reuniões do Conselho em 2000, se basearam na formação de um novo Conselho de Assistência Social, culminando com a posse da nova diretoria para o mandato de 2001 a 2003.

Segundo análise dos dados contidos na tabela 13, observa-se que durante ano de 2001 a média de Conselheiros governamentais (titulares e suplentes) participantes nas reuniões do Conselho ficou em torno de 2,3 (ver Tabela 13).

**Tabela 13** – Distribuição por número e porcentagem quanto à participação dos Conselheiros Governamentais em reuniões

Ano	Soure		Número de reuniões durante o ano	Média de participantes por reuniões
	T	S		
2000*	-	-	03	-
2001	13	06	08	2,3
2002	08	06	04	3,5
2003	10	10	06	3,3
2004	03	05	02	2,5
2005	04	02	03**	2,0

\*Nesse ano, o CMAS estava em processo de reestruturação, com reuniões para eleição das entidades e posse do CMAS.

\*\*Até a data da pesquisa (out/2005).

Concomitantemente a média dos Conselheiros titulares e suplentes das entidades não – governamentais participantes nas reuniões do CMAS ficou em torno de 2,2 com pouca diferença em relação à participação dos Conselheiros governamentais (ver tabela 14).

**Tabela 14** – Distribuição por número e porcentagem quanto à participação dos Conselheiros Não-Governamentais em reuniões

Ano	Soure		Número de reuniões durante o ano	Média de participantes por reuniões
	T	S		
2001	12	06	08	2,2
2002	06	01	04	1,7
2003	18	06	06	4,0
2004	05	0	02	2,5
2005	12	0	03	4,0

Obs.: Em muitas reuniões, a ata não foi assinada, porém identificou-se a presença dos Conselheiros por meio de pesquisa das atas em que são registradas as falas e a presença dos mesmos.

Dessa forma, a média total da participação dos Conselheiros titulares e suplentes governamentais e não – governamentais ficou em torno de 4 Conselheiros por reunião no decorrer do ano, fato este que foi de encontro ao estabelecido no Regimento Interno do CMAS (ver tabela 15).

**Tabela 15** – Distribuição por número e porcentagem quanto à participação dos Conselheiros Titulares e Suplentes Governamentais e Não-Governamentais em reuniões

Ano	Titulares			Suplentes			Número de reuniões durante o ano	Média de participantes por reuniões
	Gover n.	Não Gov	Total	Gover n.	Não Gov	Total		
2001	13	12	25	06	06	12	08	4,6
2002	08	06	14	06	01	07	04	5,2
2003	10	18	28	10	06	16	06	7,3
2004	03	05	08	05	0	05	02	6,5
2005	04	12	16	02	0	02	03	6,0

Segundo a tabela 15 verificamos que o ano de 2002 apresentou um modesto crescimento dos Conselheiros pertencentes aos órgãos governamentais e um reduzido número de representantes da sociedade civil nas reuniões do Conselho, reflexo do descrédito das entidades e do desconhecimento destas quanto à sua função no Conselho. Essa concepção fica evidente na verbalização do Conselheiro, que já participou de 2 mandatos:

*“A gente espera uma posição do Conselho de Assistência Social e, na verdade, nós não temos; eu posso concluir dizendo que, na maior parte das vezes, o Conselho de Assistência Social ele, é mais tido no papel; na real, ele não funciona” (entrevista 04).*

Percebe-se que, apesar de fazer parte do Conselho como representante da sociedade civil, o Conselheiro delega aos demais membros do Conselho uma atribuição, a qual também está sob sua competência.

Essa manifestação pode indicar tanto uma incompreensão do seu próprio papel como Conselheiro, quanto, uma prática de transferência de responsabilidades que cabe, perfeitamente, à reprodução de comportamentos pouco afeitos à democracia.

Pelos dados coletados, a quantidade de reuniões promovidas pelo Conselho e o número reduzido de Conselheiros participantes nestas demonstrou serem insuficientes para deliberações de propostas. Segundo o regimento interno do Conselho, em seu artigo 5º, parágrafo único, o *quorum* mínimo de Conselheiros para as deliberações é de 2/3, ou seja, 6,6 Conselheiros por reuniões. Apenas no ano de 2003 houve exceção, pois havia um número suficiente de Conselheiros para deliberações, sendo esses dados reforçados pelo relato abaixo:

*“As reuniões são tão poucas que se tem e, quando se tem, é com um Conselho pela metade e você sabe que, para a gente fazer um requerimento dentro do Conselho, tem que ter quorum tem que ter a maior parte do Conselho, se não você não tem as assinaturas suficientes prá você demandar alguma coisa” (entrevista 04).*

Segundo análise das atas, as deliberações eram efetivadas com um número reduzido de Conselheiros, mesmo com pautas importantes, como a aprovação do Plano Municipal de Assistência Social, Decreto de Regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social, entre outras. Estas eram aprovadas por consenso, com raros questionamentos, que não influenciavam nas deliberações, contrapondo-se ao que determina o regimento interno.

Sobre esse fato, na primeira reunião de ano de 2002, que tinha como pauta a cobrança da participação do Conselho de Assistência Social pela presidente<sup>15</sup> do Conselho e pelo Prefeito, tendo sido realizada no gabinete deste, foi registrado:

Primeiramente, o Sr. Prefeito falou da atualização do Conselho de Assistência Social; destacou as dificuldades que a Secretaria de Promoção Social está enfrentando com relação ao apoio e assiduidade dos membros eleitos para o

---

<sup>15</sup> A presidência do Conselho estava sob a coordenação da SEMPAS e o Prefeito havia assumido o mandato referente ao período de 2001 a 2004.

Conselho... Estava, no entanto, feliz com as verbas que vieram para o município, mas se preocupava com a fiscalização do Conselho Municipal de Assistência Social, pois não se poderia errar por falta de informação. A prestação de contas lhe preocupava, por isso, precisava da participação, da atuação do Conselho (Ata da reunião do dia 11.01. 2002, p. 23).

Nessa reunião, o Prefeito enfatizou a importância da “participação” dos Conselheiros nas reuniões e relatou que estava feliz com as “verbas” que vieram para o município, mas se “preocupava” com a “fiscalização” do Conselho.

Disse também que ouviu lá em Brasília a afirmação de que este ano o Ministério de Assistência Social vai liberar mais dinheiro, por isso é preciso organização, pois é o Conselho que vai deliberá-lo (Ata da reunião do dia 11.01.2002, p. 24).

É visível o objetivo dessa reunião, pois o Prefeito, ao relatar que estava “preocupado” com a participação dos Conselheiros na reunião, demonstrou que essa “preocupação” referia-se a obtenção de verbas para o município que estava condicionado a implantação e funcionamento do Conselho, o que é reforçado em sua fala posterior, quando relatou que, ao estar em Brasília, teve conhecimento de que, no ano em curso, o Ministério da Assistência Social iria liberar recursos, porém o Conselho precisava estar funcionando, visto que ele é o responsável pela deliberação<sup>16</sup> destes.

A concepção de participação concebida pelo gestor está relacionada a que identificamos como gerencial, pois não estava pautada na emancipação social, mas na legitimação do que estava posto. Dessa forma, cabe à sociedade civil se organizar, quando está na presença de governantes, uma vez que estes tendem a escamotear a participação como propulsora de uma contra hegemonia.

Essa participação da sociedade civil tem nas entidades representativas umas das formas de organização significando a inserção de segmentos sociais antes excluídos dos processos de proposição de políticas públicas e a conquista de espaços políticos de participação social.

---

<sup>16</sup> O CMAS não delibera sobre os recursos, mas sobre prestação de contas e sobre o Plano de Assistência Social, havendo, nesse sentido, um entendimento equivocado do Prefeito sobre o papel do Conselho.

Desponta como um desses processos participativos as Conferências de Assistência Social, espaços em que são avaliadas as ações e as propostas para a política pública de Assistência Social. Envolve a sociedade civil organizada e o governo no que tange a tomada de decisão, que devem se tornar referências para elaboração do Plano Municipal de Assistência Social.

Sobre esse aspecto, ao serem indagados se o Poder Executivo levava em consideração as propostas das Conferências Municipais de Assistência Social (ver Tabela 16).

**Tabela 16** – Distribuição por número quanto à consideração das Conferências Municipais

<b>Tipo de organização</b>	<b>Conselheiros</b>	<b>Considera</b>	<b>Não Considera</b>	<b>Parcialmente</b>
Governam.	4	4	-	-
Não Govern.	5	-	3	2
<b>Total</b>	9	4	3	2

Esses dados também são reforçados pelas seguintes verbalizações:

*“Eu considero na minha opinião que o município deixa muito a desejar, não, ele não prioriza as decisões da Conferência, porque, nas conferências, a gente vê coisas muito bonitas, sendo ditas e aprovadas e que, na realidade no dia-a-dia, no decorrer do tempo, a gente não vê se tornar realidade... Então, nisto que a minha opinião não prioriza, não, realmente não é referencial, o município não considera as decisões dentro da Conferência” (entrevista 04).*

*“Não! Porque eu já participei de várias Conferências dentro do município e, infelizmente, quando foi para os conselheiros viajarem, o Prefeito simplesmente mandou dizer que não tinha dinheiro, quer dizer, a gente monta uma estrutura, elabora as propostas, infelizmente, nós não podemos viajar para defendê-las, é como se o nosso trabalho não valesse” (entrevista 02).*

Por meio do relato desses Conselheiros, percebe-se que o Governo Municipal não prioriza as decisões tomadas nas Conferências, embora a fala do Conselheiro representante governamental demonstre o contrário:

*“É, é um compromisso assumido pelo gestor municipal, quando da realização da II Conferência Municipal da Assistência Social... Onde no pronunciamento, o Prefeito colocou a necessidade de encaminhamento de propostas, que pudessem ser inseridas no P.P.A do município e propostas que viabilizadas, inclusive a médio prazo, para a melhoria de condições de vida da comunidade” (entrevista 01).*

O Conselheiro relatou o compromisso do gestor em fazer cumprir as decisões das Conferências, porém não afirmou se este compromisso estava sendo efetivado, fato constatado no pronunciamento do Conselheiro representante da sociedade civil, em que há uma discordância quanto à questão, o que reforça os relatos dos entrevistados 04 e 02:

*“Não, eu não acredito, eu acho que, no momento, ele pode até tentar, porque tá começando agora e ninguém pode julgar ele, mas quem sabe futuramente, mas agora, no momento mesmo, ficou só no papel o que foi feito, o que foi discutido lá na hora, ainda está só no papel” (entrevista 09).*

As entrevistas revelam que dos 9 (nove) Conselheiros entrevistados, 6 (seis) Conselheiros consideraram que as decisões das Conferências são consideradas pelo Prefeito Municipal. No entanto, os representantes da sociedade civil organizada, ao afirmarem esse fato, o fazem de maneira bastante vaga, não demonstrando clareza em suas afirmações, conforme relatos abaixo:

*“Sim; bom, pelo menos, a gente tá tentando junto com a SEMPAS, organizar que isso tudo ocorra de acordo. Agora, não são todas essas situações, como é que são efetivadas em cima da Conferência, tem situações que surgem que sempre são, como é, tomadas decisões que não estão dentro do contexto da Conferência” (entrevista 03).*

*“Sim, porque, eu acredito assim, que prá tudo a gente tem, nós temos que planejar, temos que planejar as propostas futuras para o nosso município, então, toda a sociedade organizada, planejada, a coisa acontece, a gente só tem a ganhar” (entrevista 07).*

Deve-se considerar as explanações dos Conselheiros, que afirmam a não-incorporação das decisões provenientes das Conferências como referência para o Plano Municipal de Assistência Social e que o Governo Municipal não leva em consideração na elaboração da Política de Assistência Social, as propostas provenientes da sociedade civil, representada pelas entidades, revelando a forma de gestão adotada.

*“Se o governo priorizasse as decisões dentro da Conferência Social, o gestor iria acatar no seu governo municipal. Não, nós não temos, isso desmobiliza muito a entidade, até de participar de uma próxima Conferência. Eu me reporto a última Conferência que houve, que na verdade, não foi uma Conferência como se previu... Foi feito tudo às pressas, então, foi queimado etapas dentro da própria Conferência... Uma Conferência que não levou nem uma hora e meia no máximo, tudo feito porque teria que se fazer naquele dia, não tinha mais prazo e a gente viu assim, as entidades já desmotivadas a participarem... Então, isso a gente vê que já expressa, a própria comunidade já se sente desacreditada, porque é o nome de sua entidade que vai estar ali, ela vai estar dando um nome pra participar, então, quando aquilo não acontece na realidade, então, não é só o Conselho de Assistência, é a minha entidade que também está em jogo, que deixa de fazer também” (entrevista 04).*

O depoimento do Conselheiro revela que as Conferências realizadas, geralmente, são efetivadas com o prazo próximo de suas expirações, como uma etapa que precisa ser cumprida e não como espaço de deliberação em que são discutidas, analisadas e encaminhadas as propostas.

Esse fato tem como consequência a desmobilização das entidades, uma vez que suas propostas não são consideradas, visto que: “(...) quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói assim uma identidade, formula uma ‘teoria’ para si e traça um plano de ação” (NOGUEIRA, 2005, p. 129).

Essa questão corrobora para suscitar se as decisões do Conselho Municipal de Assistência Social são acatadas pelo gestor municipal. Dessa forma, dos nove Conselheiros entrevistados, seis deram respostas afirmativas (ver Tabela 17).

**Tabela 17** – Distribuição por número quanto ao acatamento das decisões pelo gestor municipal

<b>Tipo de organização</b>	<b>Conselheiros</b>	<b>São acatadas</b>	<b>Não são acatadas</b>
Governam.	4	4	-
Não Govern.	5	2	3
<b>Total</b>	9	6	3

O que podemos identificar segundo informação verbal:

*“Sim! porque, eu acredito assim, que, a partir do momento que ele acata as decisões, as propostas de nossa entidade, ele, com certeza, acatará as propostas do Conselho de Assistência Social...porque eu tenho, é, um bom laço de amizade com ele, é uma pessoa que está disposta a nos ouvir e gosta de ajudar” (entrevista 07).*

Podemos perceber os tipos de relações sociais constituídas na relação sociedade e governo. Segundo o relato da representante da sociedade civil organizada, o Prefeito deverá acatar as decisões do Conselho, pois ele sempre considera as propostas de sua entidade, por possuir um laço de amizade com a Conselheira e conclui afirmando que ele acatará porque ele gosta de ajudar.

Esse relato nos leva a refletir a forma de inserção da Conselheira no CMAS e que tipo de participação desenvolve no CMAS, pois ao considerar relações de amizade, de favores em detrimentos de direitos coletivamente constituídos, reitera relações sociais baseadas na subserviência e no favor, escamoteadas pela prática da ajuda ao próximo.

Nesse sentido, podemos identificar outro relato da Conselheira, que já está em seu segundo mandato.

*“Não! Porque é, todas as propostas<sup>17</sup> que nós elaboramos, infelizmente, eu ainda não vi nenhuma implantada dentro de Soure... Eu acho que eles visam mais, assim, o interesse próprio do que o coletivo, né, pelo menos, nós, conselheiros, só servimos prá assinar propostas, projetos... As nossas propostas, que é justamente pro coletivo, prá sociedade melhorar, não há interesse do gestor” (entrevista 02).*

A Conselheira expressa que o CMAS, apesar de elaborar propostas que refletem o coletivo da sociedade, não tem essas implantadas no município e considera que o Conselho, nessa forma de gestão, torna-se um espaço de legitimação da não-participação, uma vez que os Conselheiros apenas assinam propostas e projetos, já definidos previamente pelo Poder Público Municipal.

Cabe ressaltar que o papel dos Conselheiros não se pauta em assinar propostas e projetos, mas deliberar sobre as ações na área da Assistência Social e exercer o controle social. Essa concepção equivocada da Conselheira leva-nos a deduzir a falta de conhecimento, quanto a seu papel no CMAS e o tipo de participação que desenvolve neste Conselho, uma vez que:

*A participação representa um exercício soberano e consciente. Trata-se, portanto, de uma prerrogativa para a construção de um viver compatível com o padrão de civilidade da sociedade moderna, diz respeito também a produção, usufruto e gestão. A não participação representa o oposto (CAMPOS, 1998, p. 96).*

Outros relatos nos revelam que as deliberações do Conselho, muitas vezes, não são acatadas pelo gestor, devido aos poucos recursos financeiros do município:

*“Todas as decisões dos Conselhos são consideradas, só que a viabilidade, né, de concretizar é uma outra situação, né, como um município pobre, que é Soure, que tem uma carência de recursos muito grande, a gente, infelizmente, não tem como viabilizar todas elas, então, dentro da viabilidade, acredito que são acatadas” (entrevista 05).*

Conforme os depoimentos, nota-se os obstáculos que o Conselho enfrenta para se concretizar, enquanto espaço de deliberações, como a existência de relações clientelísticas e personalizadas, em detrimento à concepção de direito, conforme demonstra a verbalização número 7 e os poucos recursos liberados aos municípios, que

---

<sup>17</sup> As propostas, a que se refere à Conselheira, devem ser entendidas como deliberações.

segundo informação verbal do Conselheiro, influenciam na infra-estrutura e conseqüentemente, no fortalecimento institucional do Conselho, como órgão de fiscalização e controle social.

A esse respeito, cabe a indagação se a gestão municipal investe no fortalecimento institucional do Conselho, com vistas a torná-lo um órgão de fiscalização e de controle social, (ver Tabela 18).

**Tabela 18 – Distribuição por número quanto ao investimento pelo gestor municipal**

<b>Tipo de organ.</b>	<b>Conselheiros</b>	<b>Investe</b>	<b>Não investe</b>	<b>Em parte</b>
Governam.	4	3	-	1
Não Governam.	5	1	4	-
<b>Total</b>	9	4	4	1

Também a partir dos relatos dos Conselheiros, é possível fazer essa análise:

*“Eu creio que a gestão municipal, ela não investe nesse fortalecimento, se ele investisse no fortalecimento desse órgão, esse órgão teria respaldo prá ele fazer o trabalho, teria uma infra-estrutura também. Então, desde que o governo não oferece uma infra-estrutura para os seus Conselhos Municipais atuarem de verdade, então, o Conselho em vez de ter o fortalecimento, ele se enfraquece, diante das demandas que se exige desse Conselho...” (entrevista 04).*

*“É, eu penso que este investimento é, ainda, muito pouco... Teria que ter uma linha telefônica, um carro, eu penso que tem muita coisa faltando, mas, por outro lado, nós sabemos que administrar uma cidade não é fácil e, às vezes, a gente fica tendo certas prioridades que acabam ficando à frente, né... Mas, nós enquanto secretaria, tanto eu, quanto às outras secretarias, sempre a gente está dando o nosso apoio, por exemplo, nosso micro-ônibus, ele está a serviço do Conselho Tutelar, do Conselho de Direitos, o micro-ônibus que é da educação... Então, ele não tem esses equipamentos que precisariam ter sim, o nosso fax, o nosso telefone, prá que eles possam fazer esses trabalhos, essas fiscalizações, não tanto quanto deveria, porque nós temos também as nossas prioridades... O correto, o ideal, creio eu, que teria que ter todo o aparato os Conselhos...” (entrevista 06).*

As verbalizações demonstram que não há um investimento do Executivo sobre o CMAS para que se fortaleça, enquanto órgão de fiscalização e controle social, pois apesar da Conselheira reconhecer que o Conselho deveria ter infra-estrutura adequada para desenvolver suas atividades, afirma que ele não é prioridade, diante de outras demandas do município e acaba sujeitando-se às Secretarias Municipais, utilizando os equipamentos destas para a operacionalização de suas ações.

*“Não! Eu já passei por dois anos no Conselho, este é o segundo ano, infelizmente, a gente não vê esta integração gestor-Conselho, eles sempre vêem o Conselho não como um corpo que vai ajudá-lo, tu entendeu? Eles só vêem, assim, como inimigos, como alguém do Conselho, algum conselheiro, de algum partido, eles sempre vêem esse lado aí, então, infelizmente” (entrevista 02).*

*“Não; porque interfere muita política... Prá ele, isso não existe de fato, é só mais um Conselho... No caso, o governante municipal, ele não investe, porque, prá ele, não é interessante investir no Conselho como órgão de fiscalização” (entrevista 03).*

Outro entrave para o fortalecimento do Conselho, enquanto órgão de controle social, se refere à participação política que, muitas vezes, é concebida de forma equivocada com a política partidária, segundo relatado pelas entrevistadas 02 e 03 e reforçado pelo entrevistado de número 12 que afirmam:

*“Em Soure, os Conselhos estão todos atrelados à política partidária, por isso, é que não funcionam, são mandados pelo Prefeito”.*

Embora o relato do Conselheiro governamental, representante do órgão gestor da Política Pública de Assistência Social, afirme o contrário:

*“Uma das grandes diferenças dessa administração, no que se relaciona aos Conselhos, é justamente que esses Conselhos estão sendo compostos de forma voluntária por pessoas que tem comprometimento com o desenvolvimento do município e não como, muitas das vezes, nós observamos em exercícios anteriores, a questão da política partidária inserida no contexto dos Conselhos...” (entrevista 01).*

Dessa forma, percebe-se que a política partidária, ao ser inserida no bojo do Conselho e identificada basicamente com o jogo eleitoral, tende a distorcer o significado

da política, enquanto “o próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios sociais, nos quais ele próprio está situado” (CAMPOS, 1998, p. 95).

Quanto à fiscalização dos recursos do FMAS, torna-se importante verificarmos a quantidade de Conselheiros que tiveram acesso à forma de aplicação dos recursos (ver Tabela 19).

**Tabela 19** – Distribuição por número quanto à fiscalização dos recursos do FMAS

<b>Tipo de organização</b>	<b>Conselheiros</b>	<b>Fiscalizaram Recursos</b>	<b>Não fiscalizaram Recursos</b>
Governam.	4	2	2
Não Govern.	5	1	4
<b>Total</b>	9	3	6

Percebe-se que foi reduzido o número de Conselheiros que afirmaram ter acesso à fiscalização dos recursos do FMAS, pois, dos 9 (nove) Conselheiros pesquisados, apenas 03 confirmaram ter acesso à aplicação do FMAS, sendo que dos 03, apenas um sabe, de fato, como é gerido o Fundo, haja vista que o mesmo é o responsável pelo órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social.

*“Nós não somente, né, é, efetuamos a fiscalização... do Fundo, recurso do Fundo, como também sugerimos, né, como foi tirado como uma das propostas da Conferência, né; os recursos, né, previstos na lei orçamentária que deveriam ser direcionados ao Fundo de Assistência e, na qualidade de secretário, evidentemente, né, nós temos o acompanhamento direto e a gestão direta, né, tanto de forma operacional, como fiscalizadora da execução desse recurso, que se reveste em benefício para a comunidade” (entrevista 01).*

Vale ressaltar, que embora os outros dois Conselheiros afirmem ter acesso à fiscalização dos recursos do FMAS, confundem a prestação de contas com simples notas fiscais, apresentadas durante reuniões promovidas pela SEMPAS.

*“Sim! Através das contas das notas, que sempre nas reuniões do Conselho que a gente tá, o Karlson<sup>18</sup> mostra, então, é uma forma de fiscalização” (entrevista 03).*

No entanto, os Conselheiros, a seguir, relatam que não tem acesso à fiscalização do FMAS, pois o mesmo não é publicizado, o que impede os Conselheiros de exercerem o controle social, fato este confirmado pelas seguintes verbalizações:

*“Nunca eu tive a fé, a essa fiscalização...a gente não vê uma transparência, o que os conselheiros deveriam ter era isso, cópia de extratos de recursos que vem, nem que seja um real, é recurso. Então, nós não temos como a gente dizer assim, nós acompanhamos, nós acompanhamos, é muito, é arriscado valor financeiro. Você dizer assim, nós estamos acompanhando, porque eu posso é ser cobrado como conselheiro, então eu digo que não; que eu nunca vi a cor de nenhum papel que comprovasse. Olha! Foi passado do governo municipal isso, do governo estadual ou de algum outro órgão que seja uma doação, foi isso; nós gastamos isso, então, como conselheiro, nós não somos avisados disso. Eu considero até um desrespeito aos conselheiros e não tenho vergonha de dizer que não acompanho, porque eu posso dizer que acompanho e posso ser cobrado no dia de amanhã...” (entrevista 04).*

*“É, a fiscalização desse Fundo, a única forma assim de fiscalizar a aplicação, diretamente, eu não sei, prá falar a verdade, o valor destinado a este Fundo, né...” (entrevista 06).*

Percebe-se, segundo os depoimentos, o não cumprimento do artigo 30 da LOAS, que determina como condição aos repasses de recursos a efetiva instituição e funcionamento do FMAS, com o controle social dos respectivos Conselhos.

Identificamos que, embora o FMAS esteja criado por lei e em funcionamento, não há o controle social sobre o mesmo, visto que, embora o depoimento do Conselheiro governamental, afirmar que está sendo efetivado o controle e que a Secretaria Municipal operacionalize o Fundo, constatou-se, por meio da entrevista 02, que o controle social não vem sendo efetivado, pois a SEMPAS, responsável pela Política de Assistência no município, não consegue gerenciar o Fundo.

---

<sup>18</sup> Karlson era, no período da pesquisa, o Secretário Municipal de Assistência Social.

*“O Fundo, eles sempre falam que, não tem conta, né, no Fundo, o Secretário de Assistência, ele sempre fala isso, que o Fundo fica diretamente retido na Prefeitura. Nós nunca tivemos a oportunidade, nós, eu, como conselheira de fiscalizar, porque não tem o que fiscalizar, se o Fundo não vai para a Secretaria, como é que eu vou fiscalizar?” (entrevista 02).*

Nota-se, pelo relato da Conselheira, que a Secretaria de Assistência Social não é ordenadora de despesa, o que gera, conseqüentemente, uma centralização de recursos na Prefeitura, sob a gerência da Secretaria Municipal de Finanças e a operacionalização do Fundo de Assistência pela mesma, dificultando o efetivo controle social do CMAS.

Quanto às estratégias adotadas pelos Conselheiros representantes de entidades não governamentais, para pressionar o gestor municipal a cumprir com as decisões do Conselho, temos os seguintes depoimentos:

*“Bom, a estratégia, eu acho que a estratégia, prá dentro da nossa Associação é participar das atividades de Assistência Social, estar inserido no Conselho, já é uma estratégia de tá fiscalizando, tá tentando mostrar prá ele que a gente tá presente também” (entrevista 03).*

*“Bom! Isto nunca ocorreu, até mesmo Márcia, eu vou te dizer: não é dado nem esta oportunidade para a gente, até mesmo, essa oportunidade de cobrar, de exigir do Governo Municipal não tem. Eu vou lhe dizer, o Conselho de Assistência Social, em Soure, ele se reúne ocasionalmente, algumas vezes, que tardam, parece assim, que é um Conselho que fica no congelador. Quem trabalha é o Presidente, que faz um grupo muito pequeno, um Conselho como um todo, não é convocado prá reuniões ordinárias, e vocês vejam: por quê que, nessas reuniões, não se chama a representação do Governo Municipal, prá quê? Para que a gente não tenha oportunidade de realmente cobrar, então, as reuniões são tão poucas que se tem e, quando se tem, é com o Conselho pela metade e você sabe que, para a gente fazer um requerimento dentro do Conselho, tem que ter quorum, tem que ter a maior parte do Conselho, se não você não tem assinaturas suficientes prá você demandar alguma coisa, e a participação do Poder Público dentro do Conselho da Assistência Social, é uma falha quase total”(entrevista 04).*

Em relação às estratégias adotadas pelos Conselheiros representantes de entidades não governamentais para pressionar o gestor municipal a cumprir com as decisões do Conselho, observamos que as mesmas são bastante frágeis, pois os Conselheiros não conseguem definir, de fato, qual é o verdadeiro papel do Conselho. Somado a isso, temos a baixa participação dos representantes do governo, que dificulta

possíveis reivindicações, sendo que esta afirmação pode ser identificada nos relatos supracitados.

No que se refere aos Conselheiros governamentais, observamos que os mesmos não adotam nenhum tipo de estratégia para pressionar o gestor municipal a cumprir as decisões do Conselho, pois consideram a gestão transparente e participativa, sendo desnecessárias tais cobranças, conforme os depoimentos a seguir.

*“Aqui em Soure, em função da forma transparente como tem sido efetuada a administração pública, não ocorreu, a questão da necessidade, nem da minha parte, nem dos demais conselheiros, de alguma forma, pressionarem o Prefeito para a execução de alguma situação referente aquilo que determina os recursos de aplicação do Fundo. Não houve essa necessidade ainda, até porque, como eu já falei anteriormente, o Prefeito tem interesse em que a comunidade participe cada vez mais. Não dá para fazer a administração, sem a parceria da comunidade, da sociedade civil organizada, as coisas não acontecem, né, quando a gente está puxando a corda de um lado só, é necessário que a gente equilibre as forças; de um lado, poder público, de outro, a sociedade civil organizada, representada nos Conselhos e aqui, no nosso caso, no Conselho de Assistência” (entrevista 01).*

*“Veja bem! É, a gestão municipal, eu acredito que a filosofia ideal e a filosofia que a gente tá procurando aplicar aqui são a gestão participativa, certo, então, eu acho que a gente só fortalece as instituições através das discussões” (entrevista 05).*

Não obstante a manifestação desses Conselheiros governamentais ressaltarem a “gestão participativa” do governo local, tendemos a crer que essas assertivas estão carregadas de comprometimento ideológico, pois, ao relacionarmos com outros aspectos das entrevistas, podemos identificar contradições.

Por exemplo, se não há a necessidade de serem elaboradas estratégias para pressionar o gestor municipal no cumprimento das funções do Conselho, por quê, então, somente 2 Conselheiros governamentais afirmaram proceder à fiscalização sobre os recursos do Fundo?.

Soma-se, ainda, o fato da Secretaria de Promoção Social não ser a ordenadora de despesas, o que confronta a determinação da lei 8.742 sobre o Comando Único. Ressalta-se que este fato nem sequer é destacado como algo que deve ser alterado na estrutura administrativa pelo Governo Municipal.

Quanto à possibilidade ou não do exercício de parcerias motivadas pelo interesse coletivo entre governantes e sociedade civil, percebemos que apesar de todo um processo de desmobilização que passa o Conselho atualmente, os Conselheiros, em sua maioria, acreditam na possibilidade da mesma ser implementada (ver Tabela 20).

**Tabela 20** – Distribuição por número quanto à possibilidade de implementação de parcerias

<b>Tipo de organiz.</b>	<b>Conselheiros</b>	<b>Acredita</b>	<b>Não acredita</b>
Governam.	4	4	-
Não Govern.	5	3	2
<b>Total</b>	9	7	2

Esse aspecto pode ser observado no relato seguinte do Conselheiro:

*“(...) Na possibilidade de exercício de parceria entre o coletivo e o... Olha! Eu vou lhe dizer que ainda acredito, mas eu acredito já meio triste, já fraco, mais ainda acredito, sim. Eu vou lhe dizer que acredito ainda, se isso de fato for feito, é, com responsabilidade, e se isso for feito também, pode-se dizer com seriedade, que as partes realmente se comprometam e façam aquilo que eles abordaram entre eles, a comunidade civil e a comunidade governamental. Eu lhe digo, porque eu lhe disse com tristeza; porque, ultimamente, na nossa cidade, isso não vem acontecendo” (entrevista 04).*

Apesar de acreditar na parceria motivada pelo interesse coletivo, o depoimento do Conselheiro afirma que a atual gestão não considera a sociedade civil para elaboração de políticas que atendam o coletivo, o que desmobiliza as entidades e enfraquece a participação da sociedade civil organizada.

Para que se efetive uma gestão democrática no Conselho de Assistência Social no município de Soure, este precisa ser fortalecido, enquanto espaço de discussões, deliberações e controle social, no qual não seja concebido como espaço importante apenas para legitimar o que está posto reforçando o *status quo*.

Dessa forma, a politização dos Conselheiros torna-se primordial para que estes participem dos espaços públicos, de forma consciente e com conhecimento de seu papel como Conselheiro, qualificando suas deliberações e exercendo, de fato, o controle social.

No entanto, percebe-se que a despolitização dos Conselheiros é parte da política dos governantes, quando estes não investem no Conselho enquanto espaço de efetiva participação política e o CMAS de Soure está inserido nessa reflexão.

Esse fato é reforçado pela ausência de recursos humanos próprios para efetivação das ações do CMAS, espaço físico para funcionamento do Conselho e pelo esvaziamento dos representantes governamentais, nos processos de discussão e deliberações de políticas públicas.

Nesse sentido, o CMAS de Soure, constituiu-se, atualmente, enquanto espaço esvaziado de lutas pela construção de uma contra hegemonia, distanciando-se de sua função principal, que é a política, configurando-se enquanto um aparelho de manipulação nas mãos do Prefeito.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de participação é mais amplo do que a nossa abordagem contempla. No entanto, a pretensão desta dissertação está focada a apreender como esta participação se efetiva na realidade do município de Soure – Pará e, em particular, no CMAS, que tem encontrado vários obstáculos, no desenvolvimento de suas ações, comprometendo o processo de construção de uma gestão democrática.

Na presente Dissertação, buscou-se identificar, por meio de um referencial teórico, como estes obstáculos inviabilizam a possibilidade de efetivar, de fato e de direito, uma gestão verdadeiramente democrática. Para isso, tornou-se necessário analisar teoricamente como se processa a participação gerencial e democrática, sendo esta última utilizada como diretriz para se refletir as ações que vem sendo desenvolvidas pelo CMAS de Soure.

Conforme observamos, a participação nos espaços dos Conselhos tem limites e desafios para a sociedade civil organizada, haja vista que, estes espaços passaram por um amplo processo de construção, iniciado recentemente na sociedade brasileira a partir da década de 80.

Vale ressaltar que, apesar do pouco período de existência, estes espaços não podem ficar isentos de investigação, principalmente por se constituírem como uma das formas legítimas de representação da sociedade civil.

Tomando por base o contexto específico do CMAS de Soure, procuramos demonstrar, ao longo de nossa análise, os principais fatores que comprometem a viabilização da democracia participativa nesse Conselho.

A partir da análise dos aspectos observados na pesquisa de campo, surgiram contribuições significativas que permitiram identificar os principais fatores que embargam o processo de participação. Dentre estes, destacam-se os seguintes:

A baixa participação política dos representantes das entidades que compõem o Conselho revela que a capacidade de intervenção dos Conselheiros está intimamente associada ao baixo exercício da participação que estes apresentam na organização que representam. Logo, torna-se claro que os conselheiros, em sua maioria, não concebem

a participação enquanto prática política, capaz de criar mecanismos legitimadores das decisões públicas. Somado a este fator, está o atrelamento político-partidário de alguns conselheiros, comprometendo as ações do Conselho, uma vez que os mesmos confundem participação política com política partidária.

Assim, a capacidade de inserção no processo decisório de elaboração de políticas coletivas para a sociedade tende a ficar comprometida, uma vez que a política não é concebida como fator fundamental de recriação social, mas sujeita ao jogo político da troca de favores e de privilégios, resquício da forma antiga de política na história da sociedade brasileira.

A ausência de um planejamento para as ações desenvolvidas pelo Conselho é outro fator que prejudica a participação democrática, pois o torna sujeito às determinações e convocações emergenciais do Poder Executivo, sem pré-análise e/ou estudo das pautas das reuniões.

A centralização de recursos do Fundo Municipal destinado à Assistência Social demonstra que os recursos, oriundos do FMAS, não são repassados ao órgão gestor da Política de Assistência Social, no município de Soure, permanecendo centralizado na Prefeitura Municipal, sob a gerência da Secretaria Municipal de Finanças. Esse fato cria dificuldades para a efetivação do Comando Único e impossibilita o Conselho de realizar o controle social.

Os dados obtidos na pesquisa realizada demonstram que o desconhecimento dos Conselheiros quanto à importância do Conselho na gestão municipal e de seu papel nas deliberações e fiscalização da política pública de assistência social causa a redução da ação do Conselho, pois o mesmo assume atribuições que não são de sua competência, gerando, conseqüentemente, confusões no momento das deliberações das propostas referentes à assistência social, bem como o surgimento de concepções equivocadas sobre o exercício do controle social.

Somada a essa questão, está o desconhecimento do Conselheiro quanto ao seu papel no Conselho, fato que dificulta as ações do Conselheiro, comprometendo efetivamente na qualidade dos processos de fiscalização e deliberação.

Dessa forma, constatamos que a participação desenvolvida no e pelo CMAS não se caracteriza como uma participação democrática, comprometendo toda e qualquer forma de representação e controle da sociedade civil na Política de Assistência Social, no município de Soure.

Por meio da análise dos dados coletados, verificou-se que o tipo de participação que vem sendo efetivada, atualmente, pelo CMAS do referido município, é a participação gerencial, que se consolida pela ausência de conteúdo político e ético. Neste tipo de participação, o Conselho não se constitui enquanto espaço democrático de debates, negociações e controle da sociedade civil organizada, mas efetiva-se como espaço legitimador da subalternização, da não-participação e da exclusão.

Portanto, o Conselho, ao despontar como espaço democrático de inovações institucionais, recentemente constituído na sociedade brasileira, objetiva consolidar formas democráticas na administração pública. No entanto, esse processo em evolução sofre inúmeros entraves, como os verificados no município de Soure, em que a ação do CMAS é inexistente, comprometendo a efetivação de uma gestão democrática.

Nesse sentido, a participação desenvolvida no CMAS, pode indicar que, enquanto prática política, a participação não se constitui como valor na cultura local, refletindo-se na atuação dos Conselheiros de assistência, fator este que inviabiliza um projeto democrático e desqualifica o Conselho como espaço político.

Assim, a gestão democrática, baseada no alargamento de espaços institucionais abertos ao pluralismo, envolvendo vários segmentos sociais, antes excluídos dos processos decisórios em Soure, efetiva-se, por meio do CMAS, como discurso para a manutenção de relações sociais, onde prevalecem o clientelismo e o assistencialismo, resquícios de uma prática que ainda hoje domina os espaços locais, como nos municípios da Ilha do Marajó.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Território e poder: a política das escalas. In: FISCHER, T. (org.) **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Rio de Janeiro: Casa da Qualidade, p. 33-44, 2002.

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R.B.A; SILVA, P.L.B. (orgs.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. 28p.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ARQUIPÉLAGO DO MARAJÓ. **Bases para discussão agenda 21 Marajó**. Belém: AMAM, v.1, 2001. 40f.

BORGES, A. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à “crise de caráter” do Estado. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 5-43, 2000.

BOSCHETTI, I. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2.ed. Brasília: UNB, set., 2003.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. São Paulo: RIDEL, 2001.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Lei n. 8.742. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 dez. 1993. Seção 1, 2, 3. p. 27-28.

CAMPOS, E.B. **Pobreza e assistência social: a regulação dos excluídos**. 1998. 121f. (Dissertação de Mestrado) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 1998.

CAMPOS, E.B; MACIEL, C.A.B. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano XVIII, n. 55, 17p, 1997.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas (SP): Papirus, 1988.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 1990.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 28.11.2000.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 13.12.2000.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 21.12.2000.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 05.01.2001.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 09.02.2001.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 19.02.2001.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 28.03.2001.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 31.05.2001.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 02.07.2001.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 16.07.2001.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 22.11.2001.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 11.01.2002.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 09.05.2002.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 05.06.2002.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 25.06.2002.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 08.01.2003.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 11.02.2003.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 13.02.2003.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 23.04.2003.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 26.06.2003.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 25.11.2003.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 14.04.2004.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 30.07.2004.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 04.03.2005.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 25.08.2005.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOURE. Ata da reunião de 30.08.2005.

DAGNINO, E. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: UNICAMP, Paz e Terra, 2002.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1986.

DRAIBE, S. A política social da América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas? In: DINIZ, E; AZEVEDO, S. **De reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UNB/ENAP, 1997.28p.

ESPAÇO CULTURAL MARAJOARA. **Projeto político pedagógico**. Belém: CEDECA, 2002. 28f. Versão preliminar.

FALEIROS, V.P. Desafios do serviço social na era da globalização. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano XX, n. 61. 35p. Novembro 1999.

\_\_\_\_\_. **Metodologia e ideologia do trabalho social**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 1993.

GOHN, M.G. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico 2004**. Rio de Janeiro, 2004.

MORAES, E. et al. **A recreação escolar como processo de socialização**. 2004. 86p. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do Pará, Soure - Pará, 2004.

MORAES, R. **Diagnóstico social das crianças que labutam no município de Soure**. Ministério Público, Comarca de Soure – Pará, 1999. 30f.

MOURA, A.S.F. **Democracia participativa no município de Belém: uma análise do orçamento participativo**. 2003. 150p. (Dissertação de Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

NOGUEIRA, M.A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PARÁ. Lei n. 2. 880, de 01 de fevereiro de 1999. In: PARÁ. Secretaria Municipal de Promoção e Assistência Social de Soure. **Lei Municipal de Criação do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social de Soure**. Soure, 1999. 8p.

PARÁ. Secretaria Municipal de Saúde de Soure. **Documento da Sétima Regional de Proteção Social**. Soure, 2003. 10p.

PARÁ. Secretaria Municipal de Turismo de Soure. **Levantamento das ofertas turísticas do município de Soure**. Soure, 2001. 30p.

PARÁ. Secretaria Municipal de Assistência Social de Soure. **Plano Municipal de Assistência Social de Soure 1999-2000**. Soure, 2000. 22p.

PARÁ. Secretaria Municipal de Assistência Social de Soure. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Soure**. Soure, 2001. 6p.

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

RAICHELIS, R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

REIS, M.F.R; OLIVEIRA, M.C.S. **Os movimentos sociais na região metropolitana de Belém e suas novas estratégias de ação**: um caso específico do Centro Comunitário Machado de Assis. 2000. 64f. (Trabalho de conclusão de curso) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2000.

SOUSA, M.L. **Serviço social e instituição**: a questão da participação. São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, A.O. et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1987.

STEIN, R.H. **A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias**: revisão teórico-conceitual. [s.n.], 1999. 20p. Mimeografado.

TEIXEIRA, E. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TORRES, I.C. **As primeiras-damas e a assistência social**: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

TOURAINÉ, A. **A volta do capitalismo**. São Paulo: HUCITEC, 2002.