



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL  
MESTRADO PROFISSIONAL – PLANTERR**

**EDUARDO ANTONIO PEDREIRA PAIVA**

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONSELHO MUNICIPAL (2015-2016) E SUA  
CONTRIBUIÇÃO PARA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
FEIRA DE SANTANA-BA**

**FEIRA DE SANTANA-BA  
2017**

**EDUARDO ANTONIO PEDREIRA PAIVA**

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CONSELHO MUNICIPAL (2015-2016) E SUA  
CONTRIBUIÇÃO PARA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE  
FEIRA DE SANTANA-BA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (PLANTERR), em nível de Mestrado Profissional, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento Territorial pela Universidade Estadual de Feira de Santana-Ba.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Ildes Ferreira de Oliveira

FEIRA DE SANTANA-BA  
2017

P167PPaiva, Eduardo Antonio Pedreira

A participação cidadã no Conselho Municipal (2015-2016) e sua contribuição para gestão da política de Assistência Social de Feira de Santana-BA / Eduardo Antonio Pedreira Paiva. - 2017.

169 f.: il.

Orientador: Ildes Ferreira de Oliveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Feira de Santana, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial, 2017.

1. Gestão pública – Participação do cidadão. 2. Conselho Municipal de Assistência Social – Feira de Santana, BA. I. Oliveira, Ildes Ferreira de, orient. II. Universidade Estadual de Feira de Santana. III. Título.

CDU: 304(814.22)



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL –  
PLANTERR - MESTRADO PROFISSIONAL

**“A Participação Cidadã no Conselho Municipal (2015/2016) e sua Contribuição para  
a Gestão da Política de Assistência Social de Feira de Santana-Ba”**

Eduardo Antônio Pedreira Paiva

---

Prof. Dr. Ildes Ferreira de Oliveira  
Orientador – PLANTERR/UEFS

---

Prof.ª. Dra. Acácia Batista Dias  
PLANTERR/UEFS

---

Prof. Dr. João Diógenes Ferreira dos Santos  
PPGMLS/UESB

Aprovado em 14 de julho de 2017

Feira de Santana/BA  
Julho de 2017

*Dedico este estudo a DEUS porque  
dele, por ele e para ele são todas as  
coisas (...)*

## AGRADECIMENTOS

Prepara-se o cavalo para o dia da batalha, porém do Senhor vem a vitória (Provérbios 21:31). Vale dizer que, para que a elaboração dessa dissertação fosse possível, contei com a contribuição de diversas pessoas, e, por isso, faço questão de fazer menção a cada uma delas.

A DEUS, por cingir-me de força e graça para adentrar no mestrado, e dar conta de todas as fases que este exigiu.

À minha família, que me incentivou, e que é o motivo principal de eu ter encarado o desafio de um mestrado. Não poderia deixar de falar especificamente de minha Vó, a maior responsável por todo suporte material e emocional preponderantes, e que agregou e muito em todo o percurso do estudo. À minha futura esposa, “Maricota”, pela paciência e, sobretudo, pela sabedoria que vem tendo desde a minha graduação, ao entender os meus momentos de separação - que não vêm sendo poucos. Obrigado por todo apoio direto e indireto. Te amo, meu doce!

A todos os Doutores das disciplinas obrigatórias e optativas que semearam conhecimento na minha vida, em especial ao meu orientador Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Ildes Ferreira, que foi mais que um orientador; foi um mestre/amigo que me permitiu ultrapassar os limites da relação entre orientador e orientando. Registro a minha gratidão indelével pelo senhor.

Não poderia também deixar de honrar a Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Acácia Batista, que, mesmo sem nenhum compromisso formal comigo, esteve sempre disponível às minhas reiteradas solicitações, e colaborou sobremaneira. Aos funcionários da Biblioteca Central Julieta Carteadó, da UEFS, que tiveram paciência todas as vezes que precisei de auxílio para achar os livros necessários para edificação do meu estudo.

Aos conselheiros, profissionais e participantes das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana, por me auxiliarem no conhecimento da realidade que propus. Se não fosse a boa vontade e disponibilidade dos atores do conselho que recorri para orientar-me nesse grande desafio de elaborar uma dissertação, tenho certeza que este estudo não prosperaria.

De forma mais que especial, louvo a DEUS pela vida de Ângela Pérsico, que foi a primeira professora a provocar em mim o desejo de lutar pela carreira docente e, conseqüentemente, pela inclusão em um mestrado. Ao Prof<sup>o</sup>. Alfredo Barbosa e Prof<sup>a</sup>. Patrícia Martins, por me proporcionarem e ensinarem-me a dar os primeiros passos no que concerne à pesquisa científica.

Nossa... como foi inefável fazer parte da turma 3 (três) do Mestrado Profissional em Planejamento Territorial. Externamente minha gratidão a todos, sobretudo, a Léo, César e Rosana, o meu reconhecimento pela parceria e generosidade no decorrer do mestrado. Finalmente, aos meus amigos/irmãos que acreditaram sempre no meu potencial - até mesmo nos momentos que tudo ao meu redor dizia não para mim.

*A teoria só se efetiva num povo na  
medida em que representa a  
concretização das suas necessidades.*

*(Karl Marx)*

## RESUMO

Esta dissertação analisa a participação cidadã no Conselho Municipal (2015-2016) e sua contribuição para gestão da política de Assistência Social de Feira de Santana-Ba, e pretende demonstrar a gestão participativa como processo traçado e compreendido à luz das relações de poder. Na perspectiva de estabelecer as fases da investigação, elegeu-se como objetivos específicos: caracterizar como os participantes das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social definem e identificam as demandas sociais que são levadas para a pauta; averiguar com são negociadas e formalizadas as contribuições da participação cidadã na gestão da política municipal de Assistência Social, e verificar se as deliberações emitidas pelo Conselho Municipal de Assistência Social têm acompanhamento para sua realização efetiva. Para tanto, o estudo em questão apoiou-se em um referencial teórico que considerou de suma importância discorrer sobre a questão do Estado ampliado, Sociedade Civil: dos clássicos à realidade brasileira, as Relações de Poder Entre Interesses e Disputas. Na sequência, Breve Histórico da Política Pública de Assistência Social no Brasil, Estrutura e Funcionamento dos Conselhos Gestores de Assistência Social e a Pedagogia da Participação. A metodologia utilizada configurou-se com um estudo de campo de natureza descritiva e abordagem qualitativa, sendo que o público alvo foram os participantes das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social, e a eles foram aplicadas entrevistas semi-estruturadas e observação assistemática, considerando os princípios éticos que normatizam pesquisas envolvendo seres humanos. Para a análise e discussão dos resultados, foi utilizada a técnica da análise de conteúdo, o que permitirá a compreensão do significado que os participantes das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social atribuem ao que vêem e/ou fazem no que diz respeito à gestão da Política Municipal de Assistência Social. A coleta de dados secundários foi realizada através de um levantamento bibliográfico e documental. Finalmente, verificou-se que a contribuição da participação cidadã no conselho municipal, na gestão da política de assistência, caracteriza-se por ações direcionadas ao aprimoramento, e esvaziadas de força para transformação.

**Palavras-Chave:** Participação Cidadã; Relações de Poder; Conselho Municipal Gestor de Assistência Social.

## ABSTRACT

This paper analyzes the citizen participation on the city council of 2015-2016 and its contribution for the political management of social assistance in Feira de Santana-BA and intends to demonstrate the citizen participation as a traced and comprehended process to the light of power relations. Following the perspective of establishing the investigation phases, specified goals were elected: characterizing how the social assistance advisers define and identify the social demand taken in question for the social assistance city council meeting, to ascertain how do the contributions of the citizen participation for the management of the social assistance city politic are formalized and negotiated and verify if the deliberations emitted by the social assistance city council have attendance for its effective realization. Therefore, the matter in question has been supported on a theoretical referential that has considered extremely important to discourse about The Question Of The Applied State, Civil Society: one of the classics about Brazilian reality. The Relations Of Power Between Interests And Disputes. In sequel Brief Track Records Of Public Policy In Social Assistance In Brazil, Structure And Runnings Of Manager Council Of Social Assistance And Participation Pedagogy. The methodology taken in question has followed the field of descriptive nature and qualifying approach, since the main public were participating the city council of social assistance meetings and to them were applied semi structured interviews and assistematic observation, considering the ethical principles that normalizes researches involving human beings. For the analysis and discussion of the results the technique of contents analysis has been used, that will enable the apprehension of the meaning that the participants of the city council of social assistance tributes to what they see and/or do about the city council of public assistance politics management. Finally the secondary data assemblance was realized through a documental and biographical cashback. Finally, it was verified that the contribution of the citizen participation in the municipal council in the management of the assistance policy is characterized by actions directed to the improvement and emptied of force for transformation.

**Key Words:** Citizen Participation ;Power Relations; Municipal council social welfare manager

## LISTA DE ABBREVIATURAS E SIGLAS

BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CBEs	Comunidades Eclesiais de Base
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CBCISS	Centro Brasileiro de Colaboração e Intercâmbio de Serviços Sociais
COEGEMAS-BA	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado da Bahia
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CF	Constituição Federal
CMASFSA	Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DC	Desenvolvimento de Comunidade
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FMI	Fundo Monetário Internacional

FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instâncias de Controle Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNPR	Movimento Nacional de População de Rua
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NASF	Núcleo de Apoio à Saúde da Família
NEPPOS	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMAS	Política Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SEDESO	Secretaria de Desenvolvimento Social

SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UNB	Universidade de Brasília
UNICAMP	Universidade de Campinas

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Localização do Conselho de Assistência Social do Município de Feira de Santana-Ba	32
Figura 2	Competências essenciais para conselheiros e conselheiras	92
Figura 3	Fases da deliberação nos Conselhos de Assistência Social	94
Figura 4	Rede influenciadora de tomadas de decisões da Política de Assistência Social de Feira de Santana	145

## LISTA DE FOTOS

Foto 1	Momento de observação no Conselho Municipal de Assistência Social Feira de Santana-Ba	35
Foto 2	Momento de observação no Conselho Municipal de Assistência Social Feira de Santana-Ba	36

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Deliberações por meio de resolução emitidas pelo Conselho Municipal de Feira de Santana no ano de 2015	147
Gráfico 2	Deliberações por meio de resolução emitidas pelo Conselho Municipal de Feira de Santana no ano de 2016	148

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 Localização do Município de Feira de Santana-Ba

31

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Características de funcionamento e dinâmica dos Conselhos de Assistência Social	90
Quadro 2	Dados sociodemográficos dos Informantes da pesquisa	114
Quadro 3	Sistematização da análise documental	128
Quadro 4	Sistematização da análise documental	139

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 1 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....</b>	<b>28</b>
<b>CAPÍTULO 2 A LIGAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL E A PERSPECTIVA RELACIONAL DO PODER.....</b>	<b>43</b>
2.1 A QUESTÃO DO ESTADO AMPLIADO.....	43
2.2 SOCIEDADE CIVIL: DOS CLÁSSICOS A REALIDADE BRASILEIRA.....	51
2.3 AS RELAÇÕES DE PODER ENTRE INTERESSES E DISPUTAS.....	63
<b>CAPÍTULO 3 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA PERSPECTIVA DA GESTÃO NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>75</b>
3.1 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	75
3.2 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS GESTORES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	82
3.3 PEDAGOGIA DA PARTICIPAÇÃO.....	103
<b>CAPÍTULO 4 OS DESAFIOS DAS REPRESENTAÇÕES E SUAS VIVÊNCIAS NO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FEIRA DE SANTANA.....</b>	<b>112</b>
4.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DOS INFORMANTES DA PESQUISA.....	113
4.2 AS ESTRATÉGIAS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS PROCESSOS DE LUTA NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FEIRA DE SANTANA – CMASFSA.....	118
4.3 A GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA E SUA INFLUÊNCIA NAS TOMADAS DE DECISÕES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL-PMAS.....	134
4.4 O ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES EMITIDAS PELO CMASFSA PARA SUA REALIZAÇÃO EFETIVA.....	140
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>151</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>156</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>166</b>

Apêndice A: Termo de Consentimento Livre Esclarecido.....	166
Apêndice B: Roteiro de Entrevista Semiestruturada.....	168

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata sobre a participação cidadã no Conselho Municipal (2015-2016) e sua contribuição na gestão da política de Assistência Social do município de Feira de Santana-Ba. Para tanto, Souza afirma que “participar, nos marcos da atual sociedade heterônoma, significa, para o corpo de cidadãos, em sentido próprio, tomar parte, juntamente com o Estado [...], mais abaixo do que ao lado dos integrantes do Estado” dos negócios da coisa pública (2006, p. 454).

Dutra (2013, p. 108) considera “que participar é ter o poder de definir e redefinir os fins e os meios de uma prática social”. Portanto, a participação que se anseia tornar evidente neste estudo é a estratégica, isto é, aquela que reflete e discute a sua ação e posteriormente constrói caminhos, para que a ação não se esvazie na retórica, mas alcance algum tipo de resultado.

Neste sentido, os processos participativos no Brasil são percebidos a partir das ações de lutas organizadas datadas na década de 1930, como, por exemplo, pela afirmação do direito de voto das mulheres, pelo movimento sindical e pela reforma agrária. Não casualmente, renasceram no final da década de 1940 com as ligas camponesas. Ainda no Brasil, os projetos participacionistas encontravam-se presentes nas propostas do Desenvolvimento de Comunidade (DC), emanada da ideologia desenvolvimentista modernizadora postulada por Juscelino Kubitschek, materializada na década de 1950 (AMMANN, 2003).

Posteriormente, no final dos anos de 1960 e início de 1970, motivado pelos históricos processos revolucionários<sup>1</sup> que se inicia no cenário mundial, a sociedade civil brasileira é provocada a confrontar a ditadura militar, pois este regime político tinha como centro de suas motivações o cerceamento dos direitos políticos e civis da mesma. Sendo assim, os movimentos políticos se organizaram para buscar o horizonte da redemocratização justificada, sobretudo pelas reformas políticas e sociais (AMMANN, 2003).

Esses processos de luta robustecem-se na década de 1980. Em 1988, é promulgada a nova Constituição Federal - CF, base da sociedade moderna, onde foi expressa e postulada a possibilidade de garantia de direitos antes não reconhecidos.

---

<sup>1</sup>Revolução Russa de 1917; Revolução Chinesa de 1949; Revolução Cubana de 1959 (ABREU, 2010).

Desde então, a partir do desenvolvimento do decurso democrático do país, surgiram diversas instâncias e modalidades participativas, por efeito da pressão de organização da sociedade civil, consolidando, até então, a democracia pluralista, isto é, muitos lugares de expressão coletiva (AVRITZER, 2009).

As conquistas constitucionais oriundas do clamor social passam a conceber a participação direta dos cidadãos em espaços de tomada de decisão, com o mesmo patamar de legitimidade política em relação ao Estado, constituindo, assim, um ambiente legal e a possibilidade de conquistas de parcelas de poder no interior do próprio Estado. Asseguraram-se, assim, aproximações com o contrato político moderno que prega que todo poder emana do povo.

Para mais, os anos de 1990 dão continuidade ao amadurecimento das formas ampliadas de participação, entre as quais se destacam as diversas formas de orçamento participativo, como também os conselhos gestores de políticas públicas setoriais, que criam uma forma particular de organização do poder político calcado nas deliberações. Portanto, os conselhos são os únicos espaços de tomada de decisão que não precisam passar pelo processo eleitoral partidário, e se configuram como a instância mais moderna de dizer ao Estado aquilo que se quer.

Nesse contexto, ganha sentido a participação cidadã, que aponta para a necessária militância dos sujeitos sociais nos espaços públicos (associações de bairro, cooperativas, movimentos de base comunitária, sindicatos de classe, entre outros), onde ocorrem as diversas discussões, debates, negociações e enumeração de problemas locais (TEIXEIRA, 2002). Para que venha ocorrer a participação cidadã, “os sujeitos de uma localidade/comunidade precisam estar organizados/mobilizados de uma forma que ideários múltiplos fragmentados possam ser articulados” Gohn (2007, p. 19).

Ainda segundo Teixeira (2002), uma vez identificadas as problemáticas, devem estas ser apresentadas nos: conselhos, fóruns, audiências públicas e conferências), locais configurados como espaços de tomada de decisões e/ou de resolutividades de demandas prioritárias. Assim, pode-se dizer que a participação cidadã refere-se a uma atuação diversificada da sociedade civil, que busca expressar os mais variados interesses coletivos através da tentativa de exercer controle social nas decisões do Estado e do mercado.

Em consonância com o já salientado, a dimensão participativa deve constituir-se em uma das principais diretrizes<sup>2</sup> de todo o processo de formulação da política de Assistência Social. É preciso que a sociedade e o Estado sejam receptivos às possibilidades e oportunidades de participação cidadã, não só por motivos de ampliação da democracia, mas também pela importância da vivência política nos processos de desenvolvimento da autonomia<sup>3</sup> dos sujeitos de direitos (BRASIL, 2004). Para melhor elucidação da política de Assistência Social segue:

De acordo com o artigo primeiro da LOAS, “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” [...] A inserção na seguridade social aponta, também, para o seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas no campo social, voltadas a garantia de direitos e de condições dignas de vida. Segundo Di Giovanni (1998: 10), entende-se por proteção social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações (...). Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto, os bens culturais (como os saberes) que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo (Ibidem, p. 31).

---

<sup>2</sup> A organização da Assistência Social tem as seguintes diretrizes, baseadas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS:

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

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

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

IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 33).

<sup>3</sup>Ribeiro (2010) caracteriza autonomia como a sublime prerrogativa que os homens têm de criarem leis para benefícios próprios, sem desconsiderar como primordial a participação do coletivo no processo de escolhas.

Não obstante, é através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS<sup>4</sup>), que essa rede de serviços transmite ao cidadão o alcance dos seus direitos, protegendo-os de situações de risco, que vão desde a sua sobrevivência até as necessidades de fortalecer as relações familiares e comunitárias, bem como contribui para a sua participação cidadã (BRASIL, 2004).

Pondere-se, que a pesquisa em questão aprecia um tema deveras relevante para as ciências sociais aplicadas, como também para todos os agentes diretos e indiretos inseridos no locus desta pesquisa. Ademais, a importância social no trato da mesma oportuniza a desejada visibilidade que compreende a inserção da sociedade civil organizada nas arenas decisórias.

A causa da escolha desta temática definiu-se por meio das vivências experimentadas com participação cidadã com os jovens do PROJOVEM Adolescente – George Américo, no contexto da graduação, mais precisamente no Estágio Supervisionado em Serviço Social, o qual foi importante para que, através da observação e das atividades rotineiras, brotasse a minha simpatia para tratar sobre este objeto de estudo. Outra causa que moveu sobremaneira este estudo foi o fato de o Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial ser interdisciplinar e, por isto, oportunizar um Assistente Social discutir teoricamente sobre o objeto de estudo escolhido e, simultaneamente, desenvolver a sistematização do conhecimento a partir da pesquisa.

Em verdade, a motivação nuclear para realização do trabalho em pauta é imprimir esforços intelectuais para entender o objeto de estudo proposto a partir da compreensão de um Estado Neoliberal, que possibilita, com determinados limites, oportunidades da sociedade civil organizada ou não, influenciar na gestão da política pública de Assistência Social de Feira de Santana-Ba.

Reconhecendo a necessidade de se embasar em teorias para as posteriores análises empíricas, usaram-se muitos conceitos de variados autores. No capítulo 2

---

<sup>4</sup> O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção as famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2004, p. 39).

foi descrita uma reflexão a respeito do Estado, destacou-se a compreensão de Poulantzas (1990), que percebe o Estado hodierno como local que permite a luta pela realização de interesses de classe. Portanto, na perspectiva do autor em comento, a máquina estatal fortalece a estrutura de classe, isto é, hegemonia de uma classe sobre outra. Contudo, é adaptado para realização de interesses, pela colisão entre as classes sociais, que disputam a concretização de suas pautas.

Concordantemente, Gramsci (1988) vê o Estado numa perspectiva contraditória e/ou ampliada, onde ora atende os interesses da classe dominante, ora da classe subalterna em proporções diferenciadas. O pensador também externou que a hegemonia de uma classe sobre a outra é orquestrada no campo político-ideológico, e que a superação do domínio de classe é vencido a partir da apreensão da consciência de classe.

Neste contexto e ainda no capítulo 2, pensou-se a sociedade civil conforme Coutinho (1989), além de como epicentro das relações materiais, também como palco responsável por ações continuadas, tendo em vista a conquista de parcelas de poder de decisão nos rumos da máquina pública. Acreditou-se, intransigentemente, que, para tornar clara a relação entre os representantes do Estado e da Sociedade Civil nas reuniões do CMASFSA, o conceito de poder de Foucault (1998) foi preponderante, pois este trata o poder como algo que não está vinculado a uma só pessoa, mas que passa pelas mãos daqueles, trazendo a genial compreensão de que o poder funciona em rede. Não menos importante o conceito de Arendt (2005), que elucida o poder como deliberações acordadas em conjunto, em busca da formulação de um discurso que represente um coletivo na busca da transformação de uma dada realidade.

No capítulo 3 discutiu-se a respeito da política pública de assistência social brasileira, procurando pensá-la antes e depois da Constituição Federal. No que diz respeito a estrutura e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, defendeu-se que as influências internacionais exercidas no cenário econômico e político no Brasil na década de 1990 foi determinante na forma de funcionamento dos Conselhos, que se constituiu com espaço privilegiado da resolução de conflitos societários, e que contribuiu sobremaneira para manter inalterado o sistema capitalista. Na sequência, fomentou-se um debate sobre o desenvolvimento histórico

das várias formas de participação, tendo como certo que no interior dos conselhos a participação tende a ser política ou apolítica.

No capítulo 4, esse estudo pretendeu demonstrar resultados a partir de investigações empíricas, onde procurou-se conhecer os procedimentos que os sujeitos do estudo se apropriam para definir e identificar as demandas sociais socializadas nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS. Outra curiosidade foi conhecer as formas de negociação das decisões deliberadas na gestão participativa da política municipal de assistência social, bem como se tais deliberações emitidas pelo Conselho em comento têm monitoramento sistemático para sua realização efetiva.

Para mais, a relevância deste projeto encontra-se em evidenciar a contribuição que a participação cidadã exercida no conselho municipal de assistência social propõe em benefício da formulação e implementação da política pública de assistência social do município de Feira de Santana-Ba. Portanto, o que determina a razão de trabalhar com tal fenômeno perpassa em analisá-lo à luz da produção de encaminhamentos provocados pela organização dos participantes das reuniões do CMASFSA, a partir de um processo contínuo de debates coletivos, com a perspectiva criadora de enumeração de propostas que garantam uma melhor materialização de políticas públicas definidas a partir da realidade local com dimensão regional.

Em se tratando dos aspectos metodológicos da pesquisa, ter-se-á um capítulo específico e mais elucidativo dos caminhos investigativos adotados para esse estudo, a saber o capítulo 1. Mesmo assim, torna-se relevante para este momento uma apresentação resumida. O estudo perpassou por uma abordagem qualitativa, e foi iniciado a partir de observações assistemáticas feitas no CMASFSA durante todo o ano de 2016, uma vez e até duas vezes por mês. Por conseguinte, a coleta de dados foi realizada por entrevista semiestruturada, bem como análise documental. A análise dos dados foi realizada através do recurso de análise de conteúdo.

O campo de estudo eleito é a cidade de Feira de Santana, que está localizada na região do centro-norte baiano, situada a 109 km (cento e nove quilômetros) da capital. Atualmente, é conhecida como maior entroncamento rodoviário Norte/Nordeste do país, com uma população estimada em 612 mil habitantes (BRASIL, 2014). Os sujeitos de estudo da pesquisa foram os participantes das

reuniões ordinárias e extraordinárias do CMASFSA, este escolhido como campo empírico do estudo. A amostra do estudo foi não probabilística, e de forma intencional por adesão, salvaguardando as informações colhidas através da assinatura dos informantes da pesquisa por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE para o possível andamento das atividades.

Como problema de pesquisa, elegeu-se a seguinte questão norteadora: De que forma a participação cidadã exercida no conselho municipal contribui para a formulação e implementação da política de Assistência Social de Feira de Santana-Ba? Ressalta-se também que a reflexão central deste estudo é entender como o controle social é exercido, isto é, compreender as contradições, conflitos, concorrências de interesses, organização que permeiam as práticas sociais no interior do CMASFSA.

Em verdade, a presente dissertação tem como objetivo geral analisar a participação cidadã como instrumento democrático de gestão da política pública de Assistência Social no município de Feira de Santana-Ba. Na perspectiva de estabelecer as fases da investigação, elegeram-se como objetivos específicos: explicar como os conselheiros de Assistência Social definem e identificam as demandas sociais que são levadas para a pauta das reuniões do CMASFSA; averiguar como são negociadas e formalizadas as contribuições da participação cidadã na formulação e implementação da Política Municipal de Assistência Social – PMAS, e verificar se as deliberações emitidas pelo CMASFSA têm acompanhamento para sua realização efetiva.

Fora de dúvidas, este trabalho estruturou-se em 4 (quatro) capítulos. O primeiro elucidou os aspectos metodológicos da pesquisa. No segundo, foram apresentados conceitos sócios históricos do Estado e da Sociedade Civil, e, na sequência, tentou-se situar tais conceitos nos marcos das relações de poder. O terceiro capítulo foi dedicado à reflexão sobre a política de Assistência Social, às influências emitidas na formação dos conselhos gestores de Assistência Social, e às várias formas de participação, dando-se maior ênfase à participação cidadã. O quarto capítulo ficou separado para a análise e discussão dos resultados. Por fim, foram elaboradas as considerações finais, referências, apêndices e anexos.

## CAPÍTULO 1

### PERCUSSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Para Lênin (1995 apud MINAYO, 2004, p. 16), “o método é a alma da teoria”. Deste mesmo modo, enquanto procedimentos e instrumentos de operacionalização, “a metodologia deve dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática” (MINAYO, 2004, p.16).

A investigação científica depende de um “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos” (GIL, 1999, p. 26) para que seus objetivos sejam atingidos; por isso, recorre-se ao método. Este estudo concebeu um conjunto de processos ou operações que se devem aplicar na investigação; é a linha de raciocínio adotada, o que o qualifica como científico.

De acordo com os pressupostos defendidos por Thiollent (2005, p. 28-29), “além de ser uma disciplina que estuda os métodos, a metodologia é também considerada como modo de conduzir a pesquisa. Consiste em orientar o pesquisador na estrutura da pesquisa”, senão vejamos:

a metodologia é entendida como disciplina que se relaciona com a epistemologia ou a filosofia da ciência. Seu objetivo consiste em analisar as características dos vários métodos disponíveis, avaliar suas capacidades, potencialidades, limitações ou distorções e criticar os pressupostos ou as implicações de sua utilização (Ibidem, p. 27).

Ainda nesta linha, Minayo (2004, p. 22) conceitua metodologia a partir da compreensão de sua singularidade, ou seja, como “o caminho e o instrumental próprio de abordagem da realidade. Nesse sentido, a metodologia ocupa lugar central no interior das teorias sociais”.

Vale dizer aqui, que este estudo imprimiu esforços para analisar de que maneira a participação cidadã no Conselho Municipal (2015-2016) contribui para a gestão da política de assistência social do município de Feira de Santana-BA. Também pretendendo dispor de resultados como: descrever os procedimentos que os sujeitos do estudo se apropriam para definir e identificar as demandas sociais socializadas nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS.

Explica, detalhadamente, os limites e possibilidades na negociação e formalização dos atos deliberados na formulação e implementação da política municipal de assistência social, bem como divulgar se as deliberações emitidas pelo CMASFSA têm acompanhamento para sua realização efetiva.

Para o desenvolvimento do percurso metodológico que norteou a construção deste estudo, requisitou-se um maior embasamento teórico para compreensão do que Costa e Costa (2001), Chizzotti (2005), Flick (2009), Gil (2007), Gressler (2004), Minayo (2001), Santos (1999) e Thiollent (2005), dentre outros, consideram sobre a pesquisa científica.

A partir do entendimento sobre metodologia exposto, esta pesquisa configurou-se como um estudo de campo de natureza descritiva, com abordagem qualitativa. A natureza descritiva do estudo pode ser confirmada pelo pensamento de Gil (1999, p.43-44), quando afirma que “as pesquisas deste tipo, tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou estabelecimento de relação entre variáveis”. Segundo Chizzotti (2006, p. 79), “a abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto”. Visto que:

a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicos no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de sua abordagem (Ibidem, p. 78).

Desta forma, conforme Costa e Costa (2001), a pesquisa qualitativa se preocupa com uma realidade que não pode ser quantificada, trabalha com o subjetivo dos sujeitos (crenças, valores, atitudes, etc.), buscando a compreensão e tendo enfoque interpretativo.

De acordo com Flick (2009), este tipo de pesquisa é de particular relevância aos estudos das relações sociais devido à pluralização das esferas de vida. Esta pluralização é caracterizada pela crescente individualização das formas de vida e a

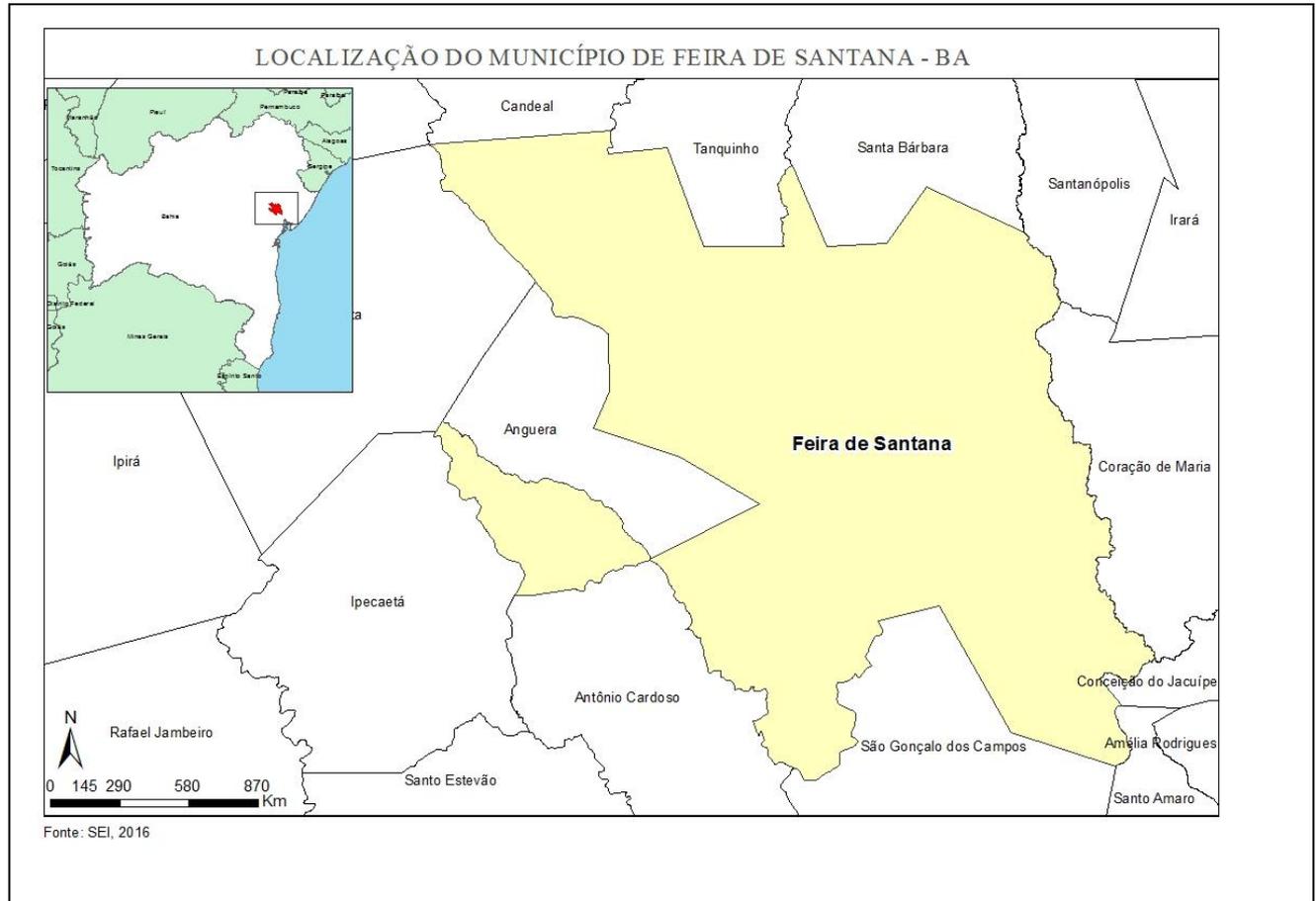
dissolução de velhas desigualdades sociais, que exige uma nova sensibilidade para o estudo de tais questões.

A pesquisa também se caracteriza como de natureza descritiva por buscar descrever um fato, um problema ou um fenômeno. Segundo Santos (1999), a pesquisa descritiva é um levantamento das características conhecidas que são componentes do fato, do problema ou do fenômeno em estudo. Do mesmo modo,

a pesquisa descritiva descreve sistematicamente, fatos e característica presentes em uma determinada população ou área de interesse seu objetivo principal está voltado para o presente e consiste em descobrir 'O que é' [...]. Pesquisa descritiva não é uma mera tabulação de dados, requer um elemento interpretativo, que se apresenta combinado, muitas vezes, comparação, contraste, mensuração, classificação, interpretação e avaliação (GRESSLER, 2004, p. 20).

Ademais, de acordo com os pressupostos defendidos por Andrade (1997), nesse tipo de pesquisa, os dados são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados por meio das ingerências do pesquisador sobre eles, ou seja, com a sua manipulação.

Há, ainda, que se destacar o campo de estudo da presente pesquisa, que foi o município de Feira de Santana, localizado no interior do Estado da Bahia, especificamente na região centro-norte do Estado, e situada aproximadamente a 109 km (cento e nove quilômetros) da capital Salvador. Aquela é uma das cidades que mais se destaca no interior da Bahia, "desfrutando de uma localização privilegiada, de um comércio que já é parte integrante de sua história e contando com um contingente demográfico considerável em relação aos municípios circunvizinhos"(SANTOS, 2012, p. 1). Para um melhor entendimento visual segue um mapa de localização do município supracitado que segue na próxima página.



Portanto, Feira de Santana é reconhecida pela sua importância econômica na área do comércio baiano, inclusive com significativo destaque no cenário nacional, encontra-se no entroncamento rodoviário constituído pelas vias BR 324 e BR 116. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, (BRASIL, 2016), um grande impacto no crescimento populacional vem sendo verificado nos últimos anos, gerando uma maiúscula diversidade na cidade.

Atualmente, Feira de Santana abriga mais de 612 (seiscentos e doze) mil habitantes. Com 91, 73% das pessoas residentes em área urbana e 8, 72% em área rural, sem contar com uma enorme estimativa de uma população flutuante, fruto da secular influência regional, números estes que vêm crescendo consideravelmente ao longo do desenvolvimento da cidade. Outro importante fator a ser externado é que, através Lei Complementar Estadual nº 35/2011, Feira de Santana é considerada a sede da Região Metropolitana composta por 16 (dezesseis) municípios baianos.

No que diz respeito ao aspecto econômico do município, segundos dados do IBGE, entre 2006 e 2010, o Produto Interno Bruto Municipal obteve crescimento e o

setor de serviços é que dispunha de uma maior participação no PIB municipal. Nesse mesmo recorte temporal datado, e falando agora do perfil socioassistencial, Feira de Santana-Ba tinha uma taxa de população em extrema pobreza de 20,67% (BRASIL, 2013d).

Nessa conjuntura, como campo empírico, selecionou-se o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, que funciona na Casa dos Conselhos, a saber, a primeira do Brasil, localizado na Rua Domingos Barbosa de Araújo, nº 160 – bairro Kalilândia, Feira de Santana-Ba. Para mais, este configura-se como uma instância deliberativa, isto é, uma arena de tomada de decisões com base na discussão, com composição paritária entre conselheiros que, de um lado, representam a sociedade civil, e, do outro, a administração pública, tendo como horizonte a formulação e implementação da PMAS coletivamente.

**Figura 1: Localização do Conselho de Assistência Social do Município de Feira de Santana-Ba**



Fonte: <https://www.google.com/maps/place> Fonte: [http://www.guiamais.com.br/local/casa+ dos+conselhos-conselhos](http://www.guiamais.com.br/local/casa+dos+conselhos-conselhos), 2016

Os sujeitos do estudo escolhidos para ser possível a execução desta pesquisa foram 4 (quatro) conselheiros municipais de assistência social (titulares), 2 (dois) representantes da Sociedade Civil e os outros 2 (dois) representantes do governo, por considerar estes os principais atores na construção do ambiente político do CMASFSA, bem como considerá-los os principais sujeitos de compreensão das dinâmicas imprimidas no aspirado locus de pesquisa.

Também foram entrevistados a Presidente e o Vice-Presidente do CMASFSA, bem como 1 (um) representante do Movimento Nacional de População de Rua, e 1 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Social de Feira de Santana. A

justificativa pela diversificação dos entrevistados foi poder analisar as múltiplas dimensões possíveis, ou seja, colhendo o significado que cada um atribui a um mesmo objeto de estudo e, com isso, ampliar as possibilidades de compreensão do mesmo, a partir de várias opiniões que foram relacionadas e tratadas cientificamente. E, sendo tão preponderantes numa pesquisa, vale frisar que os informantes da pesquisa não terão seus nomes revelados para garantir-lhes o sigilo nas informações e resguardá-los de todo e qualquer tipo de abordagens futuras.

Os sujeitos de estudo da pesquisa foram constituídos por 8 (oito) participantes das reuniões do CMASFSA. Tendo em vista o universo pesquisado, o trabalho foi realizado considerando uma amostra não probabilística por intencionalidade, já que nesse processo: “O pesquisador se dirige intencionalmente, [...] a grupos de elementos dos quais deseja a opinião” (BARROS, 2006, p. 61). Essencialmente,

[...] como não estamos procurando medidas estatísticas, mas sim tratando de nos aproximar de significados, de vivências, não trabalhamos com amostras aleatórias, ao contrário, temos a possibilidade de compor intencionalmente o grupo de sujeitos com os quais vamos realizar nossa pesquisa (MARTINELLI, 1999, p.23-24).

Além do que, ao eleger a amostra a partir de critérios anteriormente definidos, para adesão ao processo de pesquisa, ainda é possível justificar esta composição reconhecendo que “não há nenhuma pesquisa qualitativa que se faça à distância de uma opção política. Nesse sentido, ela é plena de intencionalidades, busca objetivos explicitamente definidos” (MARTINELLI, 1999, p. 26).

Nessa perspectiva, a escolha dos informantes da pesquisa se deu em primeiro lugar por aqueles que imprimiram maiores proposições nas reuniões que tive oportunidade de observar, apresentando indícios de contribuir no que se pretendia conhecer. Em segundo lugar, pela solicitada opinião da Presidente do CMASFSA, por conta da sua longa caminhada na instância citada.

Assim, o trabalho de campo foi realizado no período de abril a dezembro de 2016. Iniciou com a observação, que foi realizada exclusivamente pelo pesquisador e sem nenhuma ajuda auxiliar de outrem. Foram executados 9 (nove) períodos de observação; cada um com duração de 2 (duas) horas. Na sequência, a coleta de dados desta pesquisa caracterizou-se pela obtenção dos dados diretamente dos

sujeitos de estudo pelo pesquisador e finalmente, pela aquisição de documentos junto à secretária executiva do CMASFSA.

Diante do exposto, para Chizzotti (2006, p. 89), “a coleta de dados não é um processo acumulativo e linear [...], exterior à realidade estudada e dela distanciado, a estabelecer leis e prever fatos”, visto que, ainda segundo ele, “os aspectos particulares [...] são investigados para orientar uma ação que modifique as condições e as circunstâncias indesejadas”.

Nesse aspecto, utilizou-se, para a coleta de dados, a técnica da entrevista individual parcialmente estruturada, a qual GIL (2006, p. 117) define ser “guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso”, realizada quando o pesquisador se guia apenas pelos objetivos da pesquisa, e a partir de um roteiro pré-estabelecido de perguntas abertas e fechadas, com possibilidade de adaptações no decorrer do processo. No entanto, é pertinente atentar para o fato de que,

[...] nos levantamentos que se valem da entrevista como técnica de coleta de dados, esta assume forma menos estruturada. Mesmo que as respostas possíveis não sejam fixadas anteriormente, o entrevistador guia-se por algum tipo de roteiro, que pode ser memorizado ou registrado em folhas próprias (Ibidem, p. 117)

Por sua vez, o relacionamento construído com os informantes por meses, e antes das entrevistas, serviu para atenuar as barreiras entre pesquisador e informantes e, com isso, os momentos de entrevista se caracterizaram como instantes de em média de 40 (quarenta) minutos pouco formais, e sim momentos descontraídos, onde ficou claro que o que se queria conhecer só os sujeitos de estudo poderiam responder, valorizando-os assim.

A coleta de dados também contemplou dois momentos específicos: a fase exploratória, que “consiste em descobrir o campo de pesquisa, os interessados e suas expectativas e estabelecer um primeiro levantamento ‘diagnóstico’ da situação” (GIL, 2006 p. 52), e o trabalho de campo, estes previamente determinados e distribuídos, de forma a alcançar os objetivos traçados, respeitando os requisitos propostos pela Instituição.

As experiências vivenciadas no campo empírico, por meio das observações, contribuíram na percepção de exequibilidade da proposta de estudo em tela. Do mesmo modo, também para entender quais categorias teóricas e conceitos dialogariam mais precisamente com a realidade estudada. Para tanto, além de contribuir na elaboração do roteiro de entrevista, permitiu entender alguns processos preponderantes das reuniões do CMAS, que não foram revelados pelos entrevistados. Não menos importante, o embasamento teórico obteve lugar central em todos os momentos descritos acima. Vale dizer que o amadurecimento deste estudo se deu, sobretudo, pelos sinais promovidos pelas sugestões dadas pelo movimento da realidade estudada

Em meio à multiplicidade de técnicas de observação, o estudo presente embasou-se na observação assistemática, na qual o pesquisador não apreende nem protocola as constatações emitidas pela realidade de forma ordenada e/ou organizada, e também não precisa fazer perguntas diretas aos sujeitos de estudo. “O êxito da utilização dessa técnica vai depender do observador, de estar ele atento aos fenômenos que ocorrem no mundo que o cerca” (LAKATOS, 2010, p. 175).

**Foto 1: Momento de observação no Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana-Ba**



Fonte: Trabalho de campo (2016)

**Foto 2: Momento de observação no Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana-Ba**



Fonte: Trabalho de campo (2016)

Em face do fenômeno proposto a ser estudado ser institucionalizado, adotou-se a técnica supracitada como possibilidade de conhecê-lo mais a fundo, porque os dados são colhidos em um razoável grau de espontaneidade, pois o pesquisador não interage com os sujeitos de estudo, contudo, assume um papel de expectador na perspectiva de ninguém perceber que está observando algo (GIL, 1999).

Sob a lógica que a observação assistemática não ser de toda casual, o controle no registro dos dados se deu a partir de muito treino e da habilidade de memorizar o que estava sendo vocalizado, bem como o que estava sendo observado. Optou-se por não fazer nenhum registro por meio de diários ou outros instrumentos de coleta de dados para não interferir no comportamento espontâneo dos observados. Posteriormente, em casa, a constatação dos fatos era registrada, destacando os aspectos relevantes, que, nas análises, foram categorizados. Esse processo foi fundamental e contribuiu na elucidação dos objetivos do estudo.

Não obstante, a coleta de dados deste estudo também se embasou nos métodos de análise da realidade emanados da pesquisa documental. As fontes pensadas para o estudo documental foram os relatórios de desempenho do Conselho Municipal de Assistência Social, que foram adquiridos no próprio Conselho. Este arquétipo de investigação traz consigo algumas prerrogativas, a saber, não proporciona altos custos, não exige interação com sujeitos de estudo, e torna possível a apreensão de documentos prontos. Sendo assim, de acordo com Pádua (1997, p. 62 apud PIANA, 2009, p. 122),

[...] pesquisa documental é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados); tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, afim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências.

Previsivelmente, os documentos foram analisados à luz dos objetivos de investigação. No primeiro momento, foi feita a leitura dos relatórios selecionados que foram elaborados no período de janeiro a dezembro de 2015, e de janeiro a dezembro de 2016. Após as leituras, foi feito o fichamento dos documentos, e, na sequência, extraídas e/ou investigadas falas relevantes, que colaborariam na produção de respostas consubstanciadas ao roteiro de perguntas da análise documental.

Cabe destacar que, desse processo, redundaram 2 (dois) quadros, que tiveram como funcionalidade a sistematização do que foi determinado a se conhecer, a saber: natureza e tipo do documento; origem do documento; pergunta orientadora da análise (1º quadro: quais atores sociais participam das reuniões do conselho; 2º quadro: constatar os assuntos mais debatidos nas reuniões do conselho no período de 2015 á 2016) e respostas encontradas da análise.

Portanto, as informações requisitadas foram obtidas através de um roteiro de entrevista, cujo conteúdo possui uma lista de pontos ou tópicos previamente estabelecidos de acordo com a problemática central da pesquisa, bem como de acordo com os objetivos específicos previamente propostos. Dessa forma,

[...] na concepção de roteiros de entrevistas, questionários ou de outros instrumentos de coleta de dados [...], sempre se coloca a questão do papel atribuído aos elementos explicativos associados a obtenção de informação esclarecida por parte dos respondentes (THIOLLENT, 2005, p. 70).

No que tange ao roteiro de entrevista, este foi direcionado para os participantes das reuniões do CMAS. Sua estrutura se compôs de questões fechadas sobre características sociodemográficas, e questões abertas, caracterizadas como informações qualitativas, na condição de desvelar a realidade do fenômeno que foi estudado. As questões fechadas trataram sobre: sexo na perspectiva de gênero, idade, escolaridade, situação ocupacional, renda mensal individual e familiar, bem como o tempo de representação no CMAS.

Foram elaboradas 9 (nove) questões abertas, sendo que, para cada objetivo específico, criou-se 3 (três) perguntas qualitativas, que, nos momentos de entrevista, foram aprofundadas na perspectiva de conhecer ao máximo a realidade recortada. Outro instrumento de entrevista fundamental foi o gravador, pois a sua utilidade remete-se ao referencial presente e futuro, isto é, o discurso gravado colabora no momento da entrevista, pois o pesquisador não perde o momento de enxergar o indizível, e é muito importante também no momento de tratamento dos dados, porque cria possibilidades de não perder nenhum momento das falas.

Portanto, optou-se por três processos de investigação: um advindo da interação com os sujeitos da pesquisa; e outros dois que não exigem esta interação. No primeiro tipo de investigação, conforme Martinelli (1999), a autenticidade científica da pesquisa será reforçada e firmada pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

No que se refere à técnica de análise de dados, nos termos de Bardin (2004, p. 95), esta é organizada em diferentes momentos. Portanto, “organizam-se em torno de três pólos cronológicos: a pré-análise<sup>5</sup>; a exploração do material<sup>6</sup>; e o

---

<sup>5</sup>Fase de organização propriamente dita. Corresponde a um período de intuições, mas, tem por objectivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise. Recorrendo ou não ao ordenador, trata-se de estabelecer um programa que, podendo ser flexível (quer dizer, que permita a introdução de novos procedimentos no decurso da análise), deve, no entanto, ser preciso (BARDIN, 2004, p. 95).

<sup>6</sup>Se as diferentes operações da pré-análise foram convenientemente concluídas, a fase de análise propriamente dita não é mais do que a administração sistemática das decisões tomadas. Quer se

tratamentos dos resultados, a inferência e a interpretação<sup>7</sup>”. De acordo com os dados obtidos a partir da coleta, torna-se peça fundamental a interpretação dos mesmos, já que em se tratando do estudo proposto, o mesmo elucidará as possíveis inquietudes de modo interpretativo proficuamente. A análise dos dados processou-se através da técnica de análise de conteúdo, a partir da prévia consulta a alguns autores com ênfase em pesquisa social, considerando-se ser esta uma das mais utilizadas em pesquisas qualitativas com aproximação dialética. Sendo assim,

[...] análise de conteúdo é um método de tratamento e análise de informações, colhidas por meio de técnicas de coleta de dados consubstanciados em um documento. A técnica se aplica à análise de textos escritos ou de qualquer comunicação (oral, visual, gestual) reduzida a um texto ou documento. [...] O objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas (CHIZZOTTI, 2006, p. 98).

Para Miles e Huberman (1984), a análise dos dados em pesquisas qualitativas consiste em três atividades interativas e contínuas, iniciando com a redução dos dados, que é processo contínuo de seleção, simplificação, abstração e transformação dos dados originais provenientes das observações de campo; na sequência, a apresentação dos dados e organização deve mostra-se de tal forma que o pesquisador consiga tomar decisões e tirar conclusões a partir dos dados (textos narrativos, matrizes, gráficos, esquemas etc.).

A técnica de análise dos dados adotada será a Análise de Conteúdo, que visa descobrir o que está por trás de cada conteúdo manifesto das mensagens. A análise de conteúdo constitui numa metodologia de pesquisa usada para descrever e

---

trate de procedimentos aplicados manualmente ou de operações efetuadas pelo ordenador, o decorrer do programa completa-se mecanicamente. Esta fase, longa e fastidiosa, consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas (BARDIN, 2004, p. 101).

<sup>7</sup>Os resultados brutos são tratados de maneira a ser («falantes») e válidos. Operações estatísticas simples (percentagens), ou mais complexas (análise, permitem estabelecer quadros de resultados, diagramas, figuras e modelos, os quais condensam e põem em relevo as informações fornecidas pela análise. Para um maior rigor, estes resultados são submetidos a provas estatísticas, assim como a testes de validação. O analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas. Por outro lado, os resultados obtidos, a confrontação sistemática com o material e o tipo de inferências alcançadas, podem servir de base a uma outra análise disposta em torno de novas dimensões teóricas, ou praticada graças a técnicas diferentes (Ibidem).

interpretar o conteúdo de toda a classe de documentos e textos. Esta análise auxilia na interpretação das mensagens e na compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum (MINAYO, 1999).

Reforça Bardin, que a análise de conteúdo pode ser sinérgica, ou seja, a perspectiva instrumental que fortalece a compreensão de que toda mensagem externada deve ser esquadrihada, levando em consideração o contexto e as circunstâncias precisam ser somadas à perspectiva representacional que apregoa como fundamental o conteúdo da mensagem por si só. Logo, na análise de conteúdo, o ponto de partida é a mensagem, mas devem ser consideradas as condições contextuais de seus produtores (2004).

Inicialmente, procedeu-se em organizar o encontrado por meio da transcrição das falas obtidas pela gravação. A partir disso, foi realizado um plano descritivo de exemplificação das falas, destacando os recortes significativos das entrevistas. Por conseguinte, estabeleceu-se uma argumentação própria e diálogos com teóricos, bem como foram apresentadas as diferenças conceituais entre os relatos oriundos de um mesmo objeto. Para isso, foi essencial a escuta constante das gravações, a retomada da leitura do referencial teórico, e o esforço de recordar tudo o que foi observado, para a fecundidade das interpretações. A partir dessa composição, a análise dos dados foi realizada durante e após coleta de dados.

Importante lembrar que a possibilidade de legitimar a pesquisa através do respaldo ético sinaliza o teor de responsabilidade e comprometimento com o feito para uma produção fidedigna, sabendo-se que “a ética da pesquisa é uma questão fundamental no planejamento e na execução” (FLIK, 2009, p. 56). Contudo, em se tratando de estudos que envolvam seres humanos, deve-se atentar para critérios e normatizações, de modo geral, a partir da prerrogativa do consentimento voluntário dos mesmos. Diante do exposto,

[...] a formulação dos códigos de ética visa à regulação das relações dos pesquisadores com as pessoas e os campos que pretendem estudar. Os princípios da ética de pesquisa postulam que os pesquisadores evitem causar danos aos participantes envolvidos no processo por meio do respeito e da consideração por seus interesses e necessidades (FLIK, 2009, p. 51)

Levando-se em conta essas considerações, o estudo obedeceu ao que preconiza o Conselho Nacional de Saúde - CNS, a partir da Resolução nº196, de outubro de 1996, observando que as pesquisas envolvendo seres humanos devem atender às exigências éticas e científicas fundamentais. Isso implica em “contar com o consentimento livre e esclarecido do sujeito da pesquisa e/ou seu representante legal” (BRASIL, 1996). Exige-se ainda que o esclarecimento dos sujeitos se faça em linguagem acessível, visto que

a dignidade e os direitos dos participantes estão ligados ao consentimento conferido pelo participante: esse consentimento deve ser oferecido voluntariamente e ter como base uma informação suficiente e adequada fornecida pelo pesquisador (Ibidem, p.54).

A realização deste estudo aconteceu juntamente com os participantes das reuniões do CMAS. Os entrevistados foram devidamente esclarecidos quanto ao conteúdo da pesquisa e o seu objetivo, sendo a eles assegurado que não haverá riscos, e que sua identidade será mantida no mais absoluto sigilo, pois os mesmos receberão nomes fictícios (alusivos a afirmações características à política de Assistência Social), afim de não comprometer as suas identidades. Dessa forma, os entrevistados só participaram deste estudo após assinatura do TCLE. Ademais, devolver as informações colhidas nos estudos e pesquisas aos sujeitos torna-se uma necessidade cabal para que estes possam usá-las para o fortalecimento dos seus interesses.

[...] além disso, os pesquisadores precisam garantir total confidencialidade aos participantes, no sentido de assegurar que a informação coletada sobre eles seja utilizada somente de modo que impossibilite a identificação dos participantes por parte de outras pessoas, bem como o uso dessas informações por parte de qualquer instituição contra os interesses do participante (FLIK, 2009, p. 54-55)

Portanto, buscou-se neste estudo nortear as ações numa conduta compatível com os princípios postulados pela Resolução apresentada acima, atendendo às exigências éticas e científicas fundamentais. Sobretudo, resguardando sua “relevância social da pesquisa, o que garante a igual consideração dos interesses

envolvidos, não perdendo o sentido de sua destinação sócio-humanitária” (BRASIL, 2012).

Nesse caminhar é importante frisar que não houve grandes riscos para a realização do estudo porque, em nenhum momento, foi negligenciado ou negado nada que foi solicitado no campo empírico da pesquisa. No entanto, as limitações do estudo que poderiam ser evitadas foi não referenciar autores como Marx e Gramsci direto das fontes, outra deficiência foi se preocupar mais em analisar as formas de se chegar aos consensos e menos nos conflitos gerados no interior do CMASFSA.

Já o benefício desse estudo será o de contribuir em demonstrar a participação cidadã como estratégia à luz das relações de poder, com seus limites e possibilidades, capaz de produzir respostas que garantam uma melhor execução da política pública de Assistência Social de Feira de Santana-Ba.

## CAPÍTULO 2

### A LIGAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL E A PERSPECTIVA RELACIONAL DO PODER

A proposta desse capítulo é apresentar elementos teóricos sobre o Estado como instrumento por excelência de dominação de classe, mas também apresentar seu caráter contraditório, que se expressa na sua organização contemporânea como um espaço de disputas entre as classes. Por isso, se torna imprescindível a reflexão teórica sobre o conceito de sociedade civil e como historicamente, esta tem se posicionado diante das possibilidades desiguais de luta pela realização de sua agenda nos marcos das relações de poder.

#### 2.1 AQUESTÃO DO ESTADO AMPLIADO<sup>8</sup>

Para um estudo responsável a respeito do Estado<sup>9</sup> moderno e contemporâneo, é preponderante respeitar o universo de análise que se propõe, a saber, os parlamentos europeus do século XIX. Sendo assim, este estudo preocupa-se em apropriar-se analiticamente das contribuições teóricas que dão pistas ao entendimento do conceito de ampliação do Estado num determinado período histórico, e, concomitantemente, refletir sobre o Estado como responsável pela conservação das relações desiguais de poder imprimidas no campo empírico desta pesquisa<sup>10</sup>. Registra-se que as reflexões sobre o Estado auxiliarão nas análises empíricas que serão postuladas no capítulo 4.

Seguramente, para alguns estudiosos hodiernos do nascimento do Estado, é correto afirmar que este fenômeno designa o início da era moderna. Isto é, a interpretação mais aceita a respeito do tema concebe a sua gênese a partir da passagem da idade primitiva para a civilizada. Contudo, a interpretação de Engels

---

<sup>8</sup> No âmbito do marxismo contemporâneo, vem se desenvolvendo uma ampliação do conceito de Estado, ficando superada a visão que o coloca como mero comitê da burguesia, enquanto ganha espaço aquela em que se vê como realidade contraditória em que se condensam as lutas sociais e políticas que ocorrem na sociedade (SILVA e SILVA, 2006, p. 106)

<sup>9</sup> Hobbes foi identificado com o Estado absoluto, Locke com a monarquia parlamentar, Montesquieu com o Estado limitado, Rousseau com a democracia, Hegel com a monarquia constitucional e assim por diante (BOBBIO, 1987, p. 54).

<sup>10</sup> Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana - CMASFSA.

baseia-se na contribuição marxiana, a saber, a partir da dominação de classe do capital (BOBBIO, 1987). Conforme nos lembra o supracitado,

com o nascimento da propriedade individual nasce a divisão do trabalho, com a divisão do trabalho a sociedade se divide em classes, na classe dos proprietários e na classe dos que nada têm, com a divisão da sociedade em classe nasce o poder político, o Estado, cuja função é essencialmente a de manter o domínio de uma classe sobre outra recorrendo inclusive a força, e assim a de impedir que a sociedade dividida em classe se transforme num estado de permanente anarquia (Ibidem, p. 74).

Ademais, ainda na proposição de Bobbio (1987, p. 55) “o Estado é estudado em si mesmo, em suas estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos, órgãos [...] Considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos”. Portanto, fica clara a complexidade de entendimento das características do Estado nas suas variadas facetas.

Em primeiro lugar, é relevante fazer uma consideração especial nas diferenças conceituais que perpassa pelo ponto de vista jurídico e sociológico do Estado. Historicamente, os juristas foram, por um longo período, os principais estudiosos no que concerne à temática em questão. No entanto,

[...] com a transformação do puro Estado de direito em Estado social, as teorias meramente jurídicas do Estado, condenadas como formalistas foram abandonadas pelos próprios juristas. Com isso, recuperaram vigor os estudos de sociologia política, que tem por objetivo o estado como forma complexa de organização social (da qual o direito é apenas um dos elementos constitutivos). (BOBBIO, 1987, p. 57).

Convém ressaltar, neste momento, que o Estado moderno, a partir do seu aparato jurídico-legal, consegue cumprir sua função organizadora em todas as instâncias que lhe representa, o que, sem dúvida, aplica-se aos Conselhos Municipais de Assistência Social, pois as leis servem para exercer controle sobre as discussões e deliberações que as instâncias de controle social emitem. Contudo, o exercido controle do Estado não significa ter o “assim seja” em todas as questões debatidas, pois os momentos conflituosos estão consubstanciados aos processos de tomada de decisão.

Reforça-se ainda, que, na multiplicidade de teorias sociológicas a respeito do Estado, este estudo debruçar-se-á, com afinco, na concepção marxiana e gramsciniana, pois sugere armas filosófico-intelectuais para refletir sobre a superação da ordem imposta, bem como a preocupação essencial com a mudança social em detrimento de uma herança funcionalista, que tem como princípio operacional o ajuste contínuo das regras sociais que privilegiem a classe dominante, sempre com o firme propósito de conservar e perpetuar a sua hegemonia econômica (MARX, 2010).

Marx concebia o Estado como instrumento nuclear da produção capitalista e não comungava com teorias idealistas<sup>11</sup>, ainda que ficasse claro nas suas proposições motivações bem definidas. Contudo, o conjunto de ideias que fundamentava sua ação política baseava-se na teoria realista, isto é, não se pensava no Estado na perspectiva de como ele poderia funcionar, mas como, de fato, ele funcionava, e que interesses ele representava. Esta linha de pensamento tem como um dos seus principais difusores Maquiavel, acerca do qual afirma Sadek:

De fato, sua preocupação em todas as suas obras é o Estado, aquele tantas vezes imaginado, mas que nunca existiu. Mas o Estado real, capaz de impor a ordem. Maquiavel rejeita a tradição idealista de Platão, Aristóteles e Santo Tomás de Aquino e segue a trilha inaugurada pelos historiadores antigos, como Tácito, Políbio, Tucídides e Tito Lívio. Seu ponto de partida e chegada é a realidade concreta. Daí a ênfase na *veritàeffettuale* – a verdade efetiva das coisas. Esta é sua regra metodológica: ver e examinar a realidade tal como ela é e não como se gostaria que ela fosse (1991, p. 17).

As contribuições de Gramsci a respeito do Maquiavelismo advertem-nos a um novo horizonte de análise quando o próprio afirma que as teses sobre ciência política originada pelo Florentino assistem tanto aos reacionários como aos democratas. Em outras palavras, o repertório político-ideológico pode ser usado de acordo com a motivação de quem o usa. Portanto, o que condiciona uma ação política ser positiva ou negativa é a sua intencionalidade (1988).

Segundo o mesmo entendimento discorrido acima, a concepção weberiana também é realista, pois, entende a máquina como “monopólio da força legítima”. Deste modo, o pensador em questão compartilha da ideia de que todo Estado forte

---

<sup>11</sup>Doutrina política que concentra-se na reflexão da melhor forma de governo e Estado (BOBBIO, 2000, p. 115).

concentra-se na força. Pode-se, portanto, supor que o privilégio legal de uso da força sobre os homens “se apoia na crença da validade racional das normas” por estes (MANFRIN, 1991, p. 411).

Isso posto, elucida-se como se consolida o processo de legitimação das relações de poder na sociedade nos termos de Weber. O Estado apropria-se dos aparatos jurídico-legais para impor, através de sua competência política subjetiva, o reconhecimento e continuidade de sua soberania, ou seja, cria regras para os seus próprios atos, não estando submisso a ninguém, fazendo valer sempre sua vontade.

Retornando aos patrimônios conceituais marxistas, vale dizer que, para o autor, “o Estado não é o reino da razão, mas o reino da força. Não é o reino do bem comum, mas do interesse de uma parte. O Estado não tem por fim o bem viver de todos, mas o bem viver daqueles que detêm o poder (...) uma minoria” (BOBBIO, 2000, p. 121-122).

Em consonância com a tradição Aristotélica, é correto afirmar que o mesmo pensava o Estado como promotor do bem comum. No entanto, Carnoy (1994) enfatiza que o Estado moderno, à luz do pensamento de Gramsci, organiza-se a partir da apropriação da superestrutura política pela classe dominante, responsável pela legitimação do domínio ideológico, para atender os interesses distintos de uma sociedade capitalista de classe.

Nesse particular, a forma antagônica que se configura o Estado moderno nos convida a entendê-lo nos marcos das suas contradições, as quais nos permite enxerga-lo aberto à organização da sociedade civil, seja no seu interior ou fora dele, para a conquista de direitos civis, políticos e sociais. Isto significa que o Estado, mesmo com seu caráter burguês, absorve os interesses das classes populares, embora de maneira desigual se comparado às demandas da classe dominante. Entretanto,

[...] a visão alternativa parte do pressuposto de que o Estado em absoluto favorece interesses específicos. Em vez disso, ele protege e sanciona instituições e relações sociais que, por sua vez, constituem requisito institucional para dominação de classe do capital. O Estado nem está a serviço nem é instrumento de uma classe contra outra. Sua estrutura e atividade consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classes específicas de uma sociedade capitalista (OFFE, 1984, p. 123).

Para mais, é inquestionável o consentimento de que o Estado tem como proposta central autêntica, por meio das estruturas políticas, o processo privado de acumulação, traduzido pela imposição aos cidadãos nas relações de troca propiciadas pelo mercado, seja como empreendedores ou vendedores da sua força de trabalho (Ibidem).

Não casualmente, o enfoque alternativo de compreensão do Estado que Gramsci assumiu foi além dos tratados de Marx, Engels, Lenin e Trotski, porém, não por isso melhor. “Ao fazê-lo, ele enfatizou de forma muito mais aguda que os teóricos precedentes o papel da superestrutura na perpetuação das classes e na prevenção do desenvolvimento da consciência de classe” (TEXIER; MOUFFE, 1979 apud CARNOY, 1994, p. 90). Ele confere ao Estado a titularidade de mediar a determinação do ordenamento burguês sobre as classes subalternas. Portanto, “a importância do Estado como um aparelho de hegemonia<sup>12</sup> está para Gramsci ainda enraizada na estrutura de classes, uma estrutura de classe definida por e vinculada às relações de produção” Carnoy (1994, p. 101).

Vale dizer que a formação do aparelho hegemônico e/ou ideológico<sup>13</sup>, conforme o autor citado acima, é representada pelo conjunto de instituições, ideologias, práticas e agentes, tendo como exemplo as escolas, museus, bibliotecas, igrejas, intelectuais, sistema jurídico, dentre outros. Em contrapartida a esse entendimento, e a despeito do domínio político ideológico exercido por este sobre as classes, o Estado e seus aparelhos não são os únicos aptos a se organizarem. Diz-se isto porque a função organizadora cabe também à sociedade civil, fundamentada

---

<sup>12</sup>O conceito gramsciano de hegemonia tem dois significados principais: o primeiro é um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, através de sua liderança intelectual e moral, sobre outras frações aliadas da classe dominante, a fração dirigente detém o poder e a capacidade para articular os interesses das outras frações. Ela não impõe sua própria ideologia ao grupo aliado; mas antes ‘representa um processo politicamente transformativo e pedagógico, pelo qual a classe fração dominante articula um princípio hegemônico, que combina elementos comuns, extraídos das visões de mundo e dos interesses dos grupos aliados’ (CARNOY, 1994, p. 95). O segundo é a relação entre as classes dominantes e as dominadas. 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 necessidades dos grupos subordinados. Como Buci-Gluckamann (1974), Mouffe (1979) e Giroux (1981) salientam, essa relação de consentimento não é absolutamente estática. Ela move-se em um terreno em constante deslocamento a fim de ‘acomodar-se à natureza mutante das circunstâncias históricas, e às exigências e ações reflexivas dos seres humanos’. A hegemonia não é uma força coesiva. Ela é plena de contradições e sujeita ao conflito (CARNOY, 1994, p. 95).

<sup>13</sup>Veja-se como exemplo deste tipo de abordagem o estudo de Althusser (1989).

numa contra- hegemonia, que tem como horizonte principal a negação intransigente da ordem imposta.

Em consonância ao exposto, Gramsci sugere uma estratégia revolucionária para a superação do domínio ideológico da classe dominante. Ele deu o nome de guerra de posição<sup>14</sup>. Esta traz consigo elementos constitutivos muito importantes, sendo que um deles se baseia na ideia de pressionar o aparelho do Estado com uma contra-hegemonia<sup>15</sup>. Sendo assim, “a base estratégica de Gramsci [...] era estabelecer organizações da classe trabalhadora como os alicerces de uma nova cultura<sup>16</sup> – as normas e valores de uma nova sociedade proletária” (Idem, 1994, p. 110).

Assim sendo, o que o intelectual propõe é a possibilidade de conceber a sociedade civil além do palco das relações materiais de existência, enxergando-a dentro de uma ótica que a destaque como espaço de organização apto a propor um projeto e/ou agenda capaz de refletir os interesses legítimos das classes populares.

A intervenção que aspirava Gramsci não era atacar radicalmente o Estado, mas sim derrubá-lo e controla-lo através da posse da hegemonia intelectual e moral<sup>17</sup>. “Assim, Gramsci não apenas defende a construção da hegemonia proletária como um meio de sitiar o Estado Burguês, mas como a base para o novo Estado proletário: as instituições e organizações (...) tornam-se o alicerce da nova ordem” (CARNOY, 1994, p. 111).

Diante das considerações, nas abordagens sobre o Estado, é notória uma pluralidade conceitual que permite não mais concebê-lo só como “um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (MARX, 1998, p. 13). Agora ganha consentimento colocá-lo como espaço contraditório onde congregam as lutas sociais e políticas. Nesse aspecto, Poulantzas (1977, p. 108) diz:

---

<sup>14</sup> Conquistas progressivas ou “processuais” de espaços de direção político-ideológica e de formação de um consenso organizado e participativo no vasto campo da sociedade civil (DURIGUETTO, 2007, p. 58-59).

<sup>15</sup> Luta ideológica pela consciência da classe trabalhadora em oposição à visão burguesa da existência (Ibidem, p. 110).

<sup>16</sup> Gramsci trata a cultura como modo ou sistema de vida, maneira de pensar e agir sob a hegemonia de uma classe (ABREU, 2010).

<sup>17</sup> Em Maquiavel, a política e o Estado moderno. Antonio Gramsci delega aos partidos políticos a reforma intelectual e moral e pensa-os como o moderno príncipe.

De um Estado mero reprodutor da estrutura de classes, passa a assumir a perspectiva de um Estado moldado pela própria luta de classes, colocando a possibilidade de confronto no interior de seus aparelhos e destacando o papel dos movimentos sociais na sua conformação, razão pela qual o Estado passa a ser percebido como local de conflito de classes.

Na sequência, tomar-se-á o Estado bonapartista como referência, para que, analisando-o, seja possível encontrar o perfil e natureza de classe que o Estado moderno incorporou, bem como refletir e corroborar seus papéis contraditórios que serão revelados no decorrer da discussão. O surgimento do bonapartismo se dá ulteriormente, em meio à derrocada da monarquia constitucional do século XIX e o surgimento do Estado burguês, oportunidade em que a burguesia francesa se apropriou da máquina estatal e apresentou o próprio como um equipamento de toda sociedade. Contudo, no seu funcionamento real, a proposição dada não se consolidou por ficar explícita uma prática política que tratava o Estado como instrumento de interesses particulares.

Por outro lado, devido à sua especificidade, o bonapartismo<sup>18</sup> foi quem conseguiu pensar um Estado que espalhava seu poder por toda sociedade. “Somente com ele o Estado ‘parece tornar-se completamente autônomo’. É a partir daqui que o Estado se apresenta como organismo que tem por objetivo os ‘interesses gerais’”. Isto é, o núcleo central do bonapartismo era criar uma força política apta para atender de forma desigual os anseios de uma sociedade de classe. Em resumo, a máxima do modelo de Estado em questão era criar possibilidades de favorecimento econômico pela predominância das relações de produção em detrimento das demandas das classes menos favorecidas (SADER, 2014, p. 68). No entanto,

---

<sup>18</sup>Marx aponta o bonapartismo como uma forma historicamente superior de apropriação do Estado pelas classes dominantes. O bonapartismo é uma forma de governo que ressalta a relativa autonomia que o Estado preserva, dando-lhe possibilidade de surgir como verdadeiro unificador da sociedade como um todo; sua meta é realizar ‘a unidade de todas as classes, fazendo reviver para todos a ilusão da glória nacional’. O bonapartismo representa outra forma de apropriação do Estado. Já não se trata de uma integração das classes dominantes onde os interesses destas se compõem com os do Estado, sob a forma de corpo legislativo. O bonapartismo, ao contrário, enfatiza a tarefa de ‘unificação de todas as classes’ (...). Ele representa, assim, uma aparente abdicação do poder político pela burguesia, quando se trata apenas de abandonar a posse direta do Estado, o que não só não lhe retira o poder político da sociedade como se torna requisito de sua manutenção. O bonapartismo de um lado, é uma necessidade a que a burguesia tem que se submeter. ‘A burguesia’, pelo visto, não tinha outra alternativa senão de eleger Bonaparte” (SADER, 2014, p. 82).

[...] se o Estado bonapartista não conseguisse se revestir aos olhos dos proprietários rurais, da classe operária e da pequena burguesia urbana como seu salvador, por retirar o Estado do domínio direto das classes possuidoras, ele não poderia apresentar como o 'governo de união nacional', 'representante dos interesses gerais da sociedade' (SADER, 2014, p. 89).

É nessa direção que se torna imprescindível, neste momento, discutir o caráter de dependência que o Estado assumiu, discussão esta, que ajudará a esclarecer o papel contraditório do Estado. Portanto, a nível de conhecimento, o debate concernente à teoria da dependência é emanado das análises marxistas sobre o colonialismo e o imperialismo. Sendo assim, o Estado dependente, nos termos de Carnoy (1994, p. 220), "é visto, acima de tudo, como um Estado burguês que representa a hegemonia da classe capitalista [...] no contexto de um sistema mundial".

A classe capitalista dominante não se localiza necessariamente na nação, ou seja, as relações deferidas entre as classes não são pactuadas internamente, mas sim internacionalmente, pelo "capital monopolista do centro dominante e seus aliados subordinados da periferia" (CARNOY, 1994, p. 237). O que se quer dizer é: as alianças ora mencionadas fundam-se na exploração dos países de terceiro mundo pelos de primeiro, que, utilizando os excedentes, potencializam sua hegemonia.

Os impactos desta subordinação interferem nos propósitos e organização de todo o Estado, orientando-o, assim, para realização de interesses capitalistas. Para ser mais claro, toda cartilha neoliberal chefiada pelos países desenvolvidos acaba por impor os objetivos que cada aparelho estatal pretende alcançar com seu funcionamento.

Segundo Marx, (1998) pelo veloz aperfeiçoamento dos instrumentos de produção e a grande necessidade de se estabelecer em todo o globo, a burguesia força as nações a assumirem o modo de produção que lhe é peculiar, tendo como fulcro a exploração do mercado mundial. Dessa forma, consolidou-se uma dependência dos Estados locais à burguesia internacional em variados aspectos, a saber, financeiro, fiscal, tecnológico, institucional, ideológico e militar, dentre outros. Por isso, "tornou os países dependentes das cidades, tornou países bárbaros e semibárbaros dependentes dos países civilizados, nações de camponeses

dependentes das nações de burgueses, o Oriente dependente do Ocidente” (MARX, 1998, p. 16).

Fica evidente, aqui, o lugar que ocupa o Estado dependente num contexto de internacionalização do capital. Coloca-se em dobrar-se para atender sempre às novas necessidades impostas pelo capital, por meio do acesso aos seus recursos domésticos, que são consolidados pelas parcerias exploratórias. Tal processo reflete sobremaneira na desorganização da classe trabalhadora, pois a precarização do trabalho e a supressão de direitos nas suas variadas instâncias reforçam a submissão dos trabalhadores ao capital.

Deve-se partir, agora, para as discussões voltadas ao conceito de sociedade civil, entendendo-o como preponderante para as análises que este estudo pretende inferir.

## 2.2 SOCIEDADE CIVIL: DOS CLÁSSICOS À REALIDADE BRASILEIRA

O conceito de sociedade civil tem se formulado ao longo do tempo de forma polissêmica; no entanto, cada pensador da temática em questão tem contribuído significativamente para o amadurecimento desta. O exercício proposto para discutir tal categoria de análise, em um primeiro plano, é debruçar-se nos clássicos e, na sequência, perceber como tais conceitos se adaptam à realidade nacional e regional brasileira, e, sobretudo, ao campo de estudo desta pesquisa.

Conforme Bobbio (1982, p. 26), “o conceito de sociedade civil, que deriva de Hegel e reaparece atualmente [...] na linguagem da teoria marxiana da sociedade é usado até mesmo na linguagem filosófica [...] com significações oscilantes”. Por isso, precisar-se-á de muita prudência para refletir sobre as variadas formulações imprimidas em torno do conceito.

Na tradição jusnaturalista<sup>19</sup>, diferentemente da hegeliano-marxista, a sociedade civil, dentro de uma perspectiva pré-estatal, é localizada no estado de

---

<sup>19</sup> Em toda tradição jusnaturalista, a expressão *societas civilis*, em vez de designar a sociedade pré-estatal como irá ocorrer na tradição hegeliano-marxista, é sinônimo – segundo o uso latino – de sociedade política, ou seja, de Estado: Locke usa indiferentemente um e outro termo. Em Rousseau, *état civil* significa Estado. Também Kant, que – ao lado de Fichte – é o mais próximo de Hegel quando

natureza (força desregrada, luta de todos contra todos para alguns/para outros, primeira forma de estado social que tem relações sociais reguladas por meio de leis naturais); com o advento de processos civilizatórios, este estado transforma-se em estado civil<sup>20</sup>, concebido como reino da liberdade regulada, isto é, neste tipo de configuração, as relações sociais são determinadas pela supremacia oriunda do poder que o Estado imprimirá sobre os sujeitos (BOBBIO, 1999).

Portanto, parte significativa das formulações intelectuais dos jusnaturalistas afirmava que o estado de natureza foi a primeira forma de um estado social, que, de nenhuma forma, poderia ser civil. Contudo, o que Hegel propõe como diferencial é chamar de sociedade civil o que a tradição jusnaturalista chamava de sociedade natural. Sendo assim,

A sociedade civil de Hegel, ao contrário da sociedade civil de Locke até os fisiocratas não é mais o reino de uma ordem natural, que deve ser libertada das restrições e distorções impostas por más leis positivas, mas, ao contrário, o reino “da dissolução, da miséria e da corrupção física e ética”; e esse reino deve ser regulamentado, dominado e anulado na ordem superior do Estado. Nesse sentido e somente nesse sentido a sociedade civil de Hegel – e não a sociedade natural dos jusnaturalistas, de Locke a Rosseau a aos fisiocratas – é um conceito pré-marxista<sup>21</sup> (BOBBIO, 1982, p. 29).

Nesse bojo, ainda para Hegel, “a sociedade civil constitui o momento intermediário entre a família e o Estado” (Ibidem, p. 30). Nos termos do pensador, a sociedade civil é a sede das relações materiais de existência, espaço onde indivíduos lutam pela sua sobrevivência e satisfazem suas necessidades, bem como local fundador das discrepâncias políticas, econômicas, sociais, ideológicas e religiosas, tendo como sujeitos as classes sociais.

---

fala [...] da tendência irresistível que a natureza impõe ao homem no sentido da constituição do Estado (BOBBIO, 1982, p. 26).

<sup>20</sup> O adjetivo em francês e italiano significa não-bárbaro (Idem, 1982).

<sup>21</sup> A principal distinção entre as análises de Hegel e de Marx seria a de que, naquele, “a esfera das necessidades, o lugar da vida econômica da sociedade, remeter-nos-ia à sua consciência e a seu significado, situados no mundo político, no Estado; a aparente autonomia da sociedade civil se romperia, e a dualidade encontraria sua fonte unificadora na figura do Estado. Enquanto isso, em Marx a aparente autonomia se daria do lado do Estado; a unidade do processo histórico encontraria na vida material sua base de sustentação, à qual todos os processos nos remeteriam. Os termos Estado/sociedade civil – conservar-se-iam, as relações de essência a fenômeno também, porém com determinações trocadas. É em o 18 de Brumário que encontramos em Marx esta distinção clara entre o interesse ‘político’ da classe burguesa e seu interesse ‘econômico corporativo’ privado, e é precisamente que nesse contexto que Marx retoma expressamente a temática da separação da sociedade civil e de Estado (SADER, 2014, P. 110).

Em outros tempos, mais especificamente nas sociedades não civilizadas, todas as demandas de qualquer natureza eram atendidas no âmbito familiar e/ou comunitário. Nesse contexto, toda necessidade humana era resolvida nos limites familiares e comunitários, porque o local de trabalho era na própria casa. Na possibilidade de privação material familiar, os integrantes da comunidade acolhiam as demandas uns dos outros, de forma que não precisavam recorrer ao mercado como é nos dias hodiernos.

Esse debate também explicita as formulações de Marx, para o qual o significado de sociedade civil sempre esteve voltado ao “reino das relações econômicas”, que é anterior, e estabelece o aparato político como momento subordinado. Para mais, a sociedade civil, para o intelectual, tem um papel determinante no que diz respeito a ser “o verdadeiro centro, o teatro de toda a história”. Assim sendo, essa é abstraída como o palco onde as relações materiais entre as classes são consolidadas (BOBBIO, 1999, p. 53-54).

Na sequência, para muitos, é Gramsci o principal pensador marxista do século XX, e também quem melhor contribui com a apresentação de elementos básicos para a elucidação hodierna do fenômeno em tela. Entretanto, Gramsci, inova o conceito em relação às enunciações de Marx. Para o pensador, a sociedade civil não pertence ao momento da estrutura<sup>22</sup>, mas ao da superestrutura<sup>23</sup>. Reforçando ainda o exposto, a sociedade civil para Gramsci é configurada “não mais todo o conjunto das relações materiais, mas sim todo o conjunto das relações ideológico-culturais; não mais todo o conjunto da vida comercial e industrial, mas todo o conjunto da vida espiritual e intelectual” (BOBBIO, 1982, p. 33).

Conseqüentemente, a inovação que o pensador propõe nos predestina a pensar a sociedade civil (arma material) como epicentro da formação do poder ideológico (arma intelectual) que tem como objetivo principal a conquista da hegemonia política. Percebe-se, desta forma, que o sugerido perpassa pela

---

<sup>22</sup>O conjunto das forças produtivas e das relações sociais de produção de uma sociedade forma sua base ou estrutura que, por sua vez, é o fundamento da produção da vida material sobre o qual se constituem as instituições e o poder político apoiado no poder econômico (MARX; ENGELS, 2007).

<sup>23</sup> Nos termos da compreensão materialista da história, na produção da vida dos homens é edificado produtos que se caracterizam imaterialmente, a saber, as ideologias políticas, compreensões religiosas, códigos morais e estéticos, sistemas legais, de ensino, de comunicação, o conhecimento filosófico e científico, representações coletivas de sentimentos, ilusões, modo de pensar e concepções de vida diversificadas. Isto posto, é a superestrutura [...](MARX; ENGELS, 2007).

perspectiva de almejar uma sociedade civil que se une, planejadamente, na luta pela realização de seus interesses, que são orientados por um conteúdo motivador de suas ações, constatado e acordado coletivamente.

Vale dizer aqui, e concordando com Coutinho (1989), que, nas proposições de Gramsci concernente ao conceito em questão, não se deprecia as descobertas de Marx, antes as amplia e/ou robustece. No contexto que Marx se encontrava, a participação política era exercida de forma exígua, clandestina e repressiva. Diferentemente, Gramsci tem o privilégio de se relacionar com uma época, mais precisamente no início do século XX, em que os países ocidentais começam a dar os primeiros passos à socialização da participação política. Além disso, surge, também uma multiplicidade de organizações e associações políticas e sindicais.

Desse modo, a relação do Estado com a sociedade civil toma outros rumos e abre novos horizontes para o desenvolvimento de uma teoria ampliada do Estado<sup>24</sup>, sem, no entanto, deixar de entender o papel que cada um representa nesta dada relação. Enquanto o primeiro “tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos de Estado [...] os [...] da sociedade civil são o que Gramsci chama de ‘aparelhos privados de hegemonia’”. Isto é, espaços coletivos de participação política, relativamente autônomos, de responsabilidade e solidariedade, onde se manifestam anseios e se organizam as demandas dos diferentes grupos sociais. (COUTINHO, 1989, p. 77).

---

<sup>24</sup> A teoria ampliada do Estado em Gramsci (conservação/superação da teoria marxista “clássica”) apoia-se nessa descoberta dos “aparelhos privados de hegemonia”, o que leva nosso autor a distinguir duas esferas essenciais no interior das superestruturas. Justificando, numa carta a Tatiana Schucht, datada de setembro de 1931, seu novo conceito de intelectual, Gramsci fornece talvez o melhor resumo da sua concepção ampliada do Estado: “Eu amplio muito – diz ele – a noção intelectual e não limito a noção corrente, que se refere a grandes intelectuais. Esse estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que é habitualmente entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para adequar a massa popular a um tipo de produção e à economia de um dado momento); e não como equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercidas através de organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.) Portanto, o Estado em sentido amplo, “com novas determinações”, comporta duas esferas principais: a sociedade política (que Gramsci também chama de “Estado em sentido estrito” ou de “Estado coerção”), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar; e a sociedade civil formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (COUTINHO, 1989, p. 76-77).

Nestes termos, Gramsci registra que as novas caracterizações existentes na esfera político-estatal das sociedades capitalistas avançadas permitem, até certo ponto, que a classe dirigente atenuem seu poder político, permitindo, assim, a representação institucional de interesses de distintas classes no interior do Estado, para que seja possível a dilatação do seu poder social, que tem seu fulcro no consenso ativo e organizado como base de dominação.

Portanto, “a idéia de que a conquista do poder do Estado, nas sociedades complexas do capitalismo recente, deve ser precedida por uma longa batalha pela hegemonia e pelo consenso no interior do próprio Estado em seu sentido amplo”(COUTINHO, 1989, p. 81). Esta é a diferenciada contribuição que Gramsci desenvolve a respeito de um Estado contraditório, espaço de luta e conflitos de classes. Reforça-se que Togliatti e Ingrão são os responsáveis pelo desenvolvimento conceitual “da estratégia gramsciana da ‘guerra de posição’, verifica-se a articulação orgânica das organizações da sociedade civil e as instâncias de mediação representativa da democracia política” (DURIGUETTO, 2007, p. 70).

Junto aos autores citados acima, Nicos Poulantzas colabora sobremaneira nas novas determinações conceituais concernentes à sociedade civil. Poulantzas, tomando como referências as novas formações sociais do século XX, percebe a mutação das relações de poder imprimidas na esfera política do Estado, configurando-o não mais como espaço privilegiado da classe dominante, mas sim como uma arena de correlação de forças, agora aberta também para as classes subalternas para disputa da hegemonia no interior dos aparelhos estatais. Outra colaboração intelectual do pensador é a sensibilização para a reflexão da democracia participativa como um processo de contra-hegemonia<sup>25</sup>.

Entende-se por modelo da democracia participativa aquela que visa propor diretrizes democráticas diferenciadas no trato da coisa pública<sup>26</sup>. Na realidade

---

<sup>25</sup> Quando discutirmos as estratégias de Gramsci para a transformação com base em seu(s) conceito(s) de hegemonia, veremos como ele focaliza, em primeiro lugar, o desenvolvimento de uma contra-hegemonia na sociedade civil, circundando o Estado. Porém, na própria criação e crescimento da contra-hegemonia, os aparelhos hegemônicos do Estado são enfrentados ou levados à crise. Da mesma forma, como Poulantzas argumenta em sua obra mais recente, as vitórias eleitorais da esquerda constituem uma contra-hegemonia nos aparelhos do Estado, colocando assim contra-pesos importantes à hegemonia da classe dominante na sociedade civil, Carnoy (1994, p. 100).

<sup>26</sup> Hannah Arendt entende a dinâmica democrática do público como ser visto e ouvido por todos (2005).

brasileira, têm-se como exemplo de democracia participativa os conselhos gestores de políticas públicas que, legitimamente, são organizados a partir de um sistema paritário, onde as representações no seu interior são feitas por conselheiros da sociedade civil e do Estado. Aqui, ambos possuem direito a voto, para as tomadas de decisões. Os participantes das reuniões não têm direito a voto, no entanto, têm o de expressão e, conseqüentemente, influenciar os votos dos conselheiros.

Outro fator relevante que está ligado intimamente à democracia participativa é o valor emancipatório que ela conjuga, que, além de pregar como inalienável o direito de participar na tomada de decisões políticas, reconhece que, em tal processo, colabora-se no amadurecimento da cidadania. Para mais, centrado ainda no papel nuclear que a democracia participativa tem no discurso da emancipação, alerta-nos Santos (2005, p. 158) que “falha-se frequentemente em não conceber a luta em si como um momento emancipatório em que os oprimidos rejeitam conscientemente os constrangimentos impostos pelos opressores [...] baseados em novos princípios.” Sendo assim, frenéticos pelo resultado final dos processos de luta, a sociedade civil se esquece da importância das pequenas conquistas que nascem durante a emancipação social.

Esta concepção indica e defende, intransigentemente, a aspiração e “necessidade de uma participação mais efetiva dos sujeitos sociais nas diferentes instâncias políticas de discussão de assuntos públicos” Duriguetto (2007, p. 124). Dada essa relação, a sociedade civil é pensada teleologicamente como locus de organização política que tem como fim a conquista de parcelas de poder dentro do próprio Estado.

Fugindo da concepção do arquétipo democrático em pauta, é importante ressaltar que este, para alguns autores, a exemplo de Hegel, é uma trama privada do Estado e/ou estratégia “para penetrar ou mesmo absorver a sociedade civil [...] que segundo a forma, ou segundo os autores, tem sido descrito como ‘autoritarismo regulador’, ‘democracia vigiada’, ‘neo-corporativismo’, ‘facismo benévolo’ [...]”, conforme Santos (1999, p. 116). O modelo de democracia participativa se opõe ao modelo minimalista proposto pelo neoliberalismo, que prega a transferência de responsabilidades estatais para a sociedade civil, de modo que a ampliação desta depende do esvaziamento daquele.

Por fim, baseado no discurso indiano sobre a democracia representativa, pensa-se que “é um retrocesso pensar nos cidadãos controlando e participando diretamente nas tomadas de decisão governamental, e até pode, no mundo atual, acabar sendo uma receita para o desastre” (SANTOS, 2005, p. 112). Um dos argumentos que fundamentam essa assertiva é que, frequentemente, as decisões governamentais dependem de assessorias técnicas, pois até os próprios representantes do executivo e legislativo não possuem conhecimento para tal, quanto mais os cidadãos<sup>27</sup>.

Todas as discussões empreendidas até aqui, leva-se, doravante, a pensar-se na democracia participativa no Brasil. O perfil político brasileiro alternou-se sobremaneira até 1985, passando por regimes autoritários e democráticos; contudo, os processos de democratização dos anos 80 e 90 estão altamente consubstanciados nas experiências que vigoraram em países como Colômbia, África do Sul, além de outros países da América latina. Diante de tudo isso, umas das demandas mais significativas da sociedade civil naquele momento foi criar uma lei de dilatação da participação cidadã, que apontava para o fortalecimento da democracia participativa<sup>28</sup>, bem como da descentralização político-administrativa (SANTOS, 2005).

A gestão descentralizada e participativa constitui-se com uma das diretrizes postuladas na letra da Lei que organiza o Estado brasileiro contemporâneo. No

---

<sup>27</sup> Ser o próprio fomentador da existência dos direitos a todos, ter responsabilidade em conjunto da coletividade, cumprir as normas e propostas elaboradas coletivamente, fazer parte do governo, direta ou indiretamente, ao votar, ao pressionar através dos movimentos sociais, ao participarem de assembleias – no bairro, sindicato, partido ou escola. E mais: pressionar os governos municipal, estadual, federal e mundial [...] (MANZINI, 2006, p. 9).

<sup>28</sup> Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 77-78) traça um roteiro com teses para o fortalecimento da democracia participativa. 1ª tese: Pelo fortalecimento da demodiversidade. Esta tese implica em reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do adensamento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas. 2ª Tese: Fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global. Novas experiências democráticas precisam de apoio de atores democráticos transnacionais nos casos nos quais a democracia é fraca, como ficou patente no caso colombiano. Ao mesmo tempo, experiências alternativas bem-sucedidas como a de Porto Alegre e a dos Panchayats na Índia precisam ser expandidas para que se apresentem como alternativas ao modelo hegemônico. Portanto, a passagem do contra-hegemônico do plano local para o global é fundamental para o fortalecimento da democracia participativa. 3ª tese: Ampliação do experimentalismo democrático. Foi possível perceber no texto acima que as novas experiências bem-sucedidas se originaram de novas gramáticas sociais nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente. É necessário para pluralização cultural, racial e distributiva da democracia que se multipliquem experimentos em todas essas direções.

entanto, e como já vem sendo reiteradamente dito, o Brasil, por ser um país emergente, está submisso aos ditames da internacionalização do capital (Globalização) e isso o faz uma nação dependente, que sofre imposições externas na sua organização. Além disso, a crise fiscal, política, econômica e ética configuram-se como fatores internos que têm fragilizado e desmobilizado os mecanismos de controle da sociedade civil organizada sobre o Estado.

Falando ainda da realidade brasileira, no que diz respeito à sociedade civil, é correto afirmar que o conceito já sofreu diversas reformulações (como também em toda a América Latina), conforme o delineamento das políticas nacionais e da própria dinâmica das lutas políticas de cada país. Contudo, sua origem é motivada pelos processos revolucionários que se iniciam no cenário mundial com a Revolução Russa de 1917, tomando corpo a partir da vitória da Revolução Chinesa de 1949, e consolidando-se com o legado da Revolução Cubana de 1959 (ABREU, 2010).

Além do revigoreamento do debate marxista, considera-se a política populista<sup>29</sup> dos anos de 1950 e 1960 como mola propulsora para as mobilizações dos movimentos populares<sup>30</sup>. No entanto, foi a Ditadura Militar o sistema impedidor do seu desenvolvimento. Segundo Souza (2008, p. 107), “na década de 60, institui-se uma série de mecanismos de repressão, desestabilizando toda e qualquer manifestação originária das classes populares<sup>31</sup>”. Observa-se essa desestabilização na afirmação de AMMANN (2003), que,

---

<sup>29</sup> O regime populista pré-64, fórmula encontrada para instauração da revolução burguesa e para sedimentar os pactos entre as classes detentoras da hegemonia no país, viabilizou, contraditoriamente o fortalecimento da organização e lutas populares. Este fortalecimento ocorre quando o referido regime busca o apoio popular as mudanças direcionadas para garantir os novos padrões da acumulação capitalista, favorecendo a criação de canais de expressão ideológica e ampliação do poder reivindicatório dos trabalhadores. Assim, o início dos anos 60 é marcado pela gestação de uma consciência nacional popular, pelas lutas de reformas de base e pelos processos de conscientização e politização, envolvendo principalmente os trabalhadores rurais e urbanos, intelectuais e estudantes (AMMANN, 2003, p. 140).

<sup>30</sup> No que se refere aos movimentos populares, verifica-se que a literatura do Serviço Social absorve as tendências das Ciências Sociais, na década de 80, assumindo principalmente a matriz de explicação estrutural que enfatiza o caráter de classe dos movimentos sociais e seu potencial transformador, percebendo-os como determinados pelas contradições fundamentais do sistema capitalista, principalmente na sua fase monopolista. Mais recentemente, porém, essa literatura vem se aproximando das abordagens culturalistas, evidenciando maiores preocupações com a questão da cultura e do cotidiano (SILVA e SILVA, 2006, p. 139).

<sup>31</sup> O exposto sugere que se pode falar em classes populares, apesar da imprecisão conceitual do termo, como expressão útil para captar a homogeneidade possível a esse imenso conjunto de pessoas que se situam em patamares sociais e econômicos inferiores no âmbito do sistema capitalista vigente no Brasil (Idem, p. 138).

[...] dentro de tal clima, são frustrados os movimentos políticos que clamaram por reformas. Além das ligas camponesas e dos sindicatos rurais, expande-se outros órgãos com atuação no campo e na cidade: movimento de educação de base, centros populares de cultura, movimento de cultura popular, ação popular e outros. Essas organizações reúnem intelectuais que tentam 'Elaborar uma concepção de mundo de maneira crítica e consciente [...] e participar ativamente na produção de história do mundo'. Mediante ao engajamento da luta pelas mudanças de estrutura (p. 67).

No final dos anos 70, período em que ainda o Brasil vivia sob o regime da ditadura militar, o termo sociedade civil "foi definitivamente introduzido no vocabulário político corrente e passou a ser objeto de elaboração teórica [...]" Gohn (2005, p. 70). Era também utilizado para se referir à participação de parcelas da população civil que afrontava tal regime não democrático. Nesse período, houve o surgimento de inúmeras práticas coletivas reivindicatórias, com o protagonismo da teologia da libertação<sup>32</sup> e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)<sup>33</sup>. Assim, a ideia de sociedade civil representava exatamente aquilo que era contrário ao Estado.

Com a derrocada, em 1985, do regime político vigente, o sentido dado à sociedade civil entra em mutação, pois este cenário permitiu a dilatação de canais de participação e de representação política conquistada pelas classes populares. "Passa a haver uma fragmentação do que se denominou como 'sujeito social histórico' centrado nos setores populares [...]. Surge uma pluralidade de novos atores, decorrentes das novas formas de associativismo que emergem da política" (GOHN, 2005, p. 74).

Entre essas tendências, destacam-se as experiências exitosas de Porto Alegre-RS e Belém-PA. No início da década de 90, são implantados, na capital porto alegre, os mecanismos da democracia participativa, materializados por meio de assembleias populares, onde milhares de cidadão se organizaram para decidir sobre a coisa pública. Já em Belém, as experiências com orçamento participativo são

---

<sup>32</sup> A teologia da libertação busca estabelecer uma relação entre o cristianismo e o marxismo, inerentes a realização de uma crítica às causas da pobreza, as contradições do capitalismo e as formas de lutas de classe, bem como tratar da relação dialética entre evangelho e vida, fé e política (WANDERLEY, 1998).

<sup>33</sup> As CEBs, caracterizou-se como um espaço muito importante, no que concerne a conscientização e politização das relações sociais. Portanto este espaço é entendido pelas suas experiências, como um processo de organização de uma nova sociabilidade, ou seja, tais vivências vaticinavam a constituição de uma nova ordem social pelas classes populares (Ibidem).

desenvolvidas no final da década de 90, e tal instrumento serviu para sistematizar propostas implementadoras e aperfeiçoadoras das mais variadas políticas públicas. Diante de tais contribuições, se torna útil pensar que seja realizável instâncias de controle social imprimirem práticas exitosas relacionadas à gestão dos negócios públicos, com vistas à ampliação da cidadania.

Desta forma, o eixo articulador da sociedade civil, que, outrora, era fundamentado pela noção de autonomia, entendida como a capacidade de se organizar independente do Estado, caracteriza-se, nesse momento, como a conclamação da consolidação da cidadania<sup>34</sup> a partir da parceria com o próprio Estado na definição das ações governamentais.

A cidadania também pressupõe deveres e consciência das responsabilidades com a coletividade, isto é, o homem cívico é aquele que contribui com a sociedade civil de modo a engajar-se ao bem comum de uma comunidade e até mesmo de uma sociedade. “Investir para formar um novo cidadão e cidadã que aja solidariamente na coletividade, e não apenas vise os interesses individuais” (ROCHA, 2010, p.24).

Para tanto, a ampliação da cidadania só se dará através de processos participativos que conjugam direitos e deveres, assim como o sangue é necessário para a vida, ou seja, não se pode pensar um separado do outro para que não haja a falta de existência. Ao longo dos anos 90, a cidadania “foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à ideia de participação civil, de exercício da civilidade, [...] porque ela trata não apenas dos direitos, mas também dos deveres” (GOHN, 2005, p. 75).

Portanto, tais deveres evocam a responsabilidade dos cidadãos para participarem das arenas públicas de tomada de decisão, resultado dos processos de luta imprimidos. Como exemplo de arenas, temo as várias espécies de conselhos deliberativos de políticas públicas, fóruns, audiências públicas, conferências e orçamentos participativos. Nesta nova configuração, a sociedade política, a saber, o Estado, começa a dividir, em alguma proporção, a gestão da coisa pública com a

---

<sup>34</sup>Cidadania é a qualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos. Trata-se de uma das conquistas mais importantes na história. No lado dos direitos, repontam os ditos direitos humanos, que hoje nos parecem óbvios, mas cuja conquista demorou milênios, e traduzem a síntese de todo os direitos inalienáveis (TEIXEIRA, 2002, p. 70).

sociedade civil e, concomitantemente, abre espaços institucionalizados para a ampliação das lutas por direitos sociais.

Mas, contra essas conquistas, ocorreu, ao mesmo tempo, uma grande crise econômica, explicitada pelo desemprego e, conseqüentemente, na decadência das condições de vida dos brasileiros, legado deixado pela ditadura militar. Outro fator contributivo à crise foi à premência do neoliberalismo, que começa a tomar forma no Brasil, na década de 1990. As mudanças no mundo do trabalho e da intervenção do Estado são proposições centrais do neoliberalismo, que tem sua fundamentação no Consenso de Washington<sup>35</sup>.

“Foi com o governo Collor (fevereiro de 1990 a setembro de 1992) que se operou uma drástica redução da agenda pública, de acordo com as diretrizes neoliberais<sup>36</sup>” Duriguetto (2007, p. 171). A doutrina em questão prega a primazia de investimentos do Estado para o mercado em detrimento das políticas sociais públicas. Os 2 (dois) mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso seguiram na mesma direção.

Nessa perspectiva, os cortes nos gastos sociais foram maiúsculos e as políticas sociais demolidas, desqualificadas pela prescrição neoliberal, ao passo que, estrategicamente, transferiu-se para a sociedade civil o papel de promotor do bem-estar-social, através de práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas. De todo modo e com base nos pressupostos acima, “a sociedade civil é transformada em meio, em instrumento para a operacionalização da atual estratégia do projeto neoliberal de desresponsabilização do Estado, [...] no que se refere às políticas sociais<sup>37</sup>” (DURIGUETTO, 2007, p. 174).

Portanto, a mercantilização dos serviços sociais é imposta e operacionalizada parcialmente pelo terceiro setor ou paraestatais, que não fazem parte do Estado,

---

<sup>35</sup> Denominação dada a um plano de medidas de ajustamento das economias periféricas, chancelado pelo FMI, BM, BIRD e pelo governo norte-americano em reunião ocorrida em Washington, 1989 (DURIGUETTO, 2007, p. 171).

<sup>36</sup> [...] em oposição ao 'pacto social' que deu lugar a constituição de 88, consolidou-se, nos anos 1990, um amplo consenso liberal (filhado ao Consenso de Washington) favorável a implementação do programa de estabilização, ajuste e reformas institucionais, apoiado e promovido pelos governos nacionais e pelas agências financeiras internacionais: programa de privatização; redução de tarifas alfandegárias para importação; liberalização dos preços, redução de isenções fiscais, subsídios e linha de crédito, corte dos gastos públicos (Ibidem p. 172).

<sup>37</sup> Consiste em uma atribuição, definida politicamente, de direitos e deveres legais dos cidadãos, esses direitos consistem na transferência de dinheiro e serviços com o objetivo de compensar condições de necessidade e risco para o cidadão que goza de tal direito, e que não consegue acesso a esses mesmos bens com seus próprios recursos e/ou dotes individuais (OFFE, 1993).

mas recebem incentivos públicos para prestação dos serviços em questão, sendo que o vínculo estabelecido com o ente estatal ocorre por meio de termo de parceria, via contrato. Para ilustrar melhor o modelo de sociedade civil convertida em terceiro setor orquestrada pelo neoliberalismo, “procura-se encobrir seu caráter classista pelo manto da solidariedade, com isso despolitizar os conflitos sociais. [...] sendo a linguagem dos direitos substituída pelo discurso humanitário da filantropia e solidariedade” (DURIGUETTO, 2007, p. 180).

Não casualmente, a nova institucionalidade, ocasionada pelas conquistas dos movimentos sociais ao longo da história do Brasil, cria um conjunto de elementos com o firme propósito de reconfigurar a relação “entre o Estado e Sociedade, criando condições de uma efetiva democracia participativa se forem utilizados pelos diversos atores sociais e acatados pelos agentes públicos” Teixeira (2008, p. 22). Para a ampliação do entendimento do exposto, é essencial se debruçar na contribuição de Habermas.

A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (1997, p. 99 apud TEIXEIRA, 2008, p. 21).

Portanto, o que se pretende elucidar e defender a respeito da noção anterior de sociedade civil é que a mesma se constitui por meio de ações coletivas, perenes e planejadas, que não se limitam ao debate de problemas locais, seja em associações de bairro, cooperativas ou em outros locais. Todavia, os discursos fundamentados na realidade vivida e experienciada são levados aos espaços institucionalizados de tomada de decisão, considerados uma extensão do Estado (para participação cidadã da sociedade) e espaço privilegiado de influência da sociedade civil na agenda governamental.

Dito da mesma forma, sugere-se, aqui, uma sociedade civil organizada que, nos termos de Oliveira, “[...] organizada significa haver algum nível de planejamento e organização nas diferentes fases do ato de interferência, mesmo nos movimentos

espontâneos que surgem em situações específicas exigem procedimentos organizativos” (2014, p. 240).

Fica elucidado que parte da sociedade civil dos dias hodiernos tem um pé na sociedade e outro no Estado, ou seja, o nível de organização pensado para esta, à luz dos teóricos e da Constituição Federal<sup>38</sup>, localiza-a na seara da pressão sobre o poder público nos centros formais de decisão, assegurados nos inúmeros conselhos gestores de políticas públicas setoriais.

Todavia, a essência da instância mencionada “[...] exercita o debate público, a interlocução e negociação entre os atores sociais e políticos e se propõe alternativas de políticas públicas [...] partilha na decisão, na gestão e no controle e fiscalização” (TEIXEIRA, 2008, p. 31). Além do que, potencializa a repartição do poder e o cultivo de uma política deliberativa responsável, distanciada, mas não desligada dos interesses corporativos. Por conseguinte, a discussão ficará centrada na reflexão e entendimento da categoria poder na sua perspectiva relacional.

### 2.3 AS RELAÇÕES DE PODER ENTRE INTERESSES E DISPUTAS

O principal objetivo desta seção é criar um caminho possível para recorrer em várias fontes relacionadas ao fulcro conceitual em questão, sem, contudo, criar critérios de exclusão para este momento. Portanto, o entrecruzamento de ideias servirá para as convergências e divergências dialógicas necessárias para a recuperação e/ou reprodução do conhecimento, entendido aqui como a reconstrução teórico-intelectual a partir de um novo olhar dado a um determinado objeto.

A proposta de se apropriar de variados conceitos de poder para esse estudo se dá por tal conceito dispor, sem reservas, de subsídios teóricos que dão conta de auxiliar as análises empíricas posteriores, que têm como interesse central demonstrar a gestão participativa em uma determinada instância democrática, como processo traçado e compreendido à luz das relações de poder em um tempo e espaço recortado.

---

<sup>38</sup> (CF, art. 204, II) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 2011, p. 135).

Nesse quadro, os diferentes autores desta seção teórica colaborarão na perspectiva de conseguir ampliar os horizontes de análise no momento apropriado, pois cada conceito usado foi elaborado em um determinado contexto histórico, onde a apreensão da realidade foi conhecida de forma fragmentada e, por isso, as mediações entre os conceitos criarão oportunidades de aprofundamento da descrição dos comportamentos dos múltiplos atores no exercício do poder, no Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana.

Mesmo reconhecendo que as relações dinâmicas do poder diferenciam-se de acordo com o espaço e tempo, por turno, torna-se necessário assentá-la também a uma realidade global, que tem como elemento fundamental para a sua compreensão o enfrentamento político configurado por interesses, disputas, ambições e ideologias, e tendo o Estado como a arena mediadora e regulamentadora da concorrência de forças no seu interior, guardadas as devidas proporções (GILES, 1985). Dito de outra forma, “todo poder (e não somente um poder de classe) só pode ser materializado nos aparelhos (e não somente nos aparelhos de Estado)” (POULANTZAS, 2000, p. 43).

Para além das expostas contribuições, “como já vimos, o Estado é poder, mas não é o único poder que existe na coletividade. Há uma pluralidade de representações da ordem desejável, e conseqüentemente, uma pluralidade de poderes.” Deste modo, a emulação entre projetos<sup>39</sup> distintos pela conquista por determinadas parcelas de poder no seio do Estado constitui-se o princípio nuclear de todo comportamento orientador da vida política (GILES, 1985, p. 28-29).

Tomando por base a reflexão anterior, não é diferente nos Conselhos de Assistência Social, pois, na sua organização, a concorrência por interesses distintos é uma realidade porque a pluralidade de representações se expressam por meio dos representantes da sociedade civil, governo, usuários dos serviços da política de Assistência Social, organizações e entidades de trabalhadores da Assistência Social.

Mais tarde, Bursztyn (2008, p. 37) ressalta que o desenvolvimento histórico do Brasil, “desde a sua descoberta, é marcado pela presença forte e crescente do

---

<sup>39</sup> A ação humana, seja individual, seja coletiva, tendo em suas bases necessidades e interesses, implica sempre um projeto, que é em poucas palavras, uma antecipação ideal da finalidade que se quer alcançar, com a invocação dos valores que a legitimam e a escolha dos meios para atingi-la (NETTO, 1999, p. 93).

Estado, que sempre tem se manifestado pelo seu caráter autoritário e que [...] busca sua legitimação pelo paternalismo”.

Vale dizer que essas características inerentes ao funcionamento da máquina do Estado são oriundas da formatação do Estado português do século XV. Na realidade, a relação do Estado Brasileiro com a sociedade nos seus primórdios foi fundamentada não apenas pelo autoritarismo e paternalismo, mas também pelo coronelismo e patriarcalismo. Quanto à sua função por excelência de criar condições para o predomínio dos privilégios de classe, é correto afirmar que essas relações de poder são consolidadas pela representação veemente dos interesses das elites dominantes.

Esta representação surge quando “o poder deixa de incorporar-se na pessoa do chefe e procura-se um sustentáculo do poder na instituição estatal considerada como sede exclusiva da potência pública” (GILES, 1985, p. 5). Sendo assim, o interesse privado prevalece sobre os interesses coletivos de forma desigual. Portanto, na forma de Bursztyn o Estado mínimo fica para classe trabalhadora e o melhor do Estado para a classe dominante (2008).

Nesta direção, o exercício do poder se dá pela sua legitimidade, que tem sua base no direito. Para tanto, “a legitimidade torna o poder consentido. O que constitui o valor insubstituível da legitimidade do poder é não depender exclusivamente da vontade nem da força daquele que dela é investido”. (GILES, 1985, p.11). Reforçando ainda, a importância da legitimidade nas relações de poder justifica-se pela função ideológica, ou seja, a fidelidade a uma ideia que blinda o Estado de direito com a assertiva de que tudo e todos estão sujeitos às leis, as quais, por sua vez, são formuladas, geralmente, para atender aos interesses do capital, e expressas pelo consenso dominante.

Falando agora um pouco mais sobre o consenso em outra perspectiva nas ditas relações, Giles (1985) entende que um fator preponderante na determinação para os consensos é a consciência social transparente do conteúdo das motivações de um coletivo em rumo da luta de uma ordem social desejável.

Portanto, a consciência social se constrói por meio das constatações e/ou identificações de demandas nas suas bases, orquestradas por um coletivo, para luta ou garantia de seus direitos. Ainda nesses termos, os consensos também se

caracterizam por aquilo que se comprometem a fazer, baseado em um referencial futuro, para a concretização das reivindicações emanadas da consciência social.

Assim, a consciência social que se forma a partir de uma constatação se ordena em torno de um projeto. Esse projeto pode limitar-se à conservação da ordem existente ou, ao contrário, pode estender-se a uma reformulação total, revolucionária da sociedade. Mas ele revela a existência, no grupo, de modelos dominantes quanto ao futuro da coletividade. Na sua essência, o poder é a encarnação dessa energia que provoca no grupo a idéia de uma ordem social desejável. É uma força surgida da consciência coletiva e destinada a assegurar e garantir a perenidade do grupo, a guia-lo na procura daquilo que considera ser o seu bem. Essa força é capaz, em caso de necessidade, de impor aos membros da coletividade a atitude que essa procura e exige, o que põe em evidência os dois elementos essenciais do poder: idéia-ideal e força (GILES, 1985, p. 2-3).

Por outro lado, fica exposto que, nos termos Weber (1998), o poder<sup>40</sup> “significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (p. 33). Fica claro que as manifestações de poder no entendimento do autor só são possíveis de ser entendidas, mesmo que de forma mutilada, a partir de um cenário onde as relações entre sujeitos são determinantes para o desvelamento das condições e do sentido que as ligam. Corroborando o exposto, “o poder, isto é, a possibilidade de encontrar obediência a uma ordem determinada, pode assentar em diferentes motivos de acatamento [...] interesses [...] das vantagens e desvantagens por parte de quem obedece” (Idem, 2005, p. 19).

Pretende-se, portanto, contar com o conceito acima na possibilidade de encontrar, nas variadas relações sociais, originadas no campo empírico desta pesquisa, e mais detalhadamente na construção dos consensos em momentos

---

<sup>40</sup> Nas formulações teóricas de (WEBER, 1998, p. 141) a respeito da categoria poder o sociólogo distingui-a em três tipos. Poder legal: baseado na crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação. Poder tradicional: baseado na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade. Poder carismático: baseado na veneração extra cotidiana da santidade. Do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas. No caso do poder baseada em estatutos, obedece-se à ordem impessoal, objetiva legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas. No caso do poder tradicional, obedece-se a pessoa do senhor nomeada pela tradição e vinculada a esta (dentro do âmbito de vigência dela), em virtude de devoção aos hábitos costumeiros. No caso do poder carismático, obedece-se ao líder carismaticamente qualificado como tal em virtude de confiança pessoal em revelação, heroísmo ou exemplaridade dentro do âmbito da crença nesse seu carisma.

conflituosos, a imposição de vontade, pois a lei é a principal responsável em validar a representatividade, ainda que subordinada aos limites da legalidade no interior dos conselhos gestores de políticas públicas. Conseqüentemente, no Estado democrático de direito brasileiro, o princípio da legalidade é visto através da supremacia do interesse público sobre o privado. Assim sendo, é inadmissível, nas relações sociais de poder, restringir o interesse público para garantir o interesse individual.

Buscando melhor entender a proposição que segue, nota-se que Weber foi sucessor das concepções de Friedrich Nietzsche (1844-1900). Este predicava que a determinação pela luta do poder nasce na disputa entre princípios discrepantes, tendo esta reflexão como fio condutor do pensamento que torna a realidade social, política e econômica compreensível. Por sua vez, toda ordem legítima<sup>41</sup>, assentada em razões jurídicas e fundamentada no direito, é orientada por algum princípio que se estabelece como meio para o alcance de determinados fins.

Por seu turno, o efeito da legitimidade do poder robustece a validade da observância na definição Weberiana do Estado com monopólio da força legítima. Para o autor “o Estado se apresenta como único titular de um uso reconhecido da força física [...] em que a vigência material do poder e o seu reconhecimento por parte dos dominados assumem a mesma relevância” (MANFRIN, 1991, p. 411).

Ao lado do conceito de poder de Weber, o conceito de poder de Parsons encontra convergências na sua compreensão. As sistematizações de Parsons (1979) considera o poder um conceito de suma importância para o pensamento e desenvolvimento da filosofia política ocidental moderna. Contudo, admite que tal categoria teórica, por ser polissêmica, possua grandes controvérsias e uma indefinição na seara conceitual. “Todavia, seu significado tem um núcleo central relativo à capacidade que têm as pessoas ou coletividades de ‘conseguir que as coisas sejam feitas’” (p. 21). Para ilustrar melhor o que o conceito propõe, é necessário o entendimento de que:

---

<sup>41</sup>Toda ação, especialmente a ação social e, por sua vez, particularmente a relação social pode ser orientada, pelo lado dos participantes, pela representação da existência de uma ordem legítima. A probabilidade de que isto ocorra de fato chamamos “vigência” da ordem em questão. [...] explica-se (em regra: também) pela “vigência” de uma ordem (regulamento de serviço), como mandamento, cuja violação não apenas seria prejudicial, mas – normalmente – também é abominada de maneira racional referente a valores, por seu “sentimento de dever” (ainda que com graus muito variados de eficácia) (WEBER, 1998, p. 19).

O poder, então, é uma capacidade generalizada de garantir a execução de compromissos obrigatórios assumidos por unidades de um sistema de organização coletiva, quando as obrigações são legitimadas com respeito a sua relação com metas coletivas e quando, havendo recalcitrância, existe a garantia de cumprimento através de sanções situacionais negativas – qualquer que seja a agência real incumbida dessa garantia (Ibidem, p. 24).

Já no que se apóia Giddens (2008, p. 33), “o ‘poder’, em um sentido bastante generalizado, significa a ‘capacidade transformadora’, a capacidade de intervir em um determinado cenário de eventos de forma a alterá-los”. Sendo mais específico, é válido, para o autor, argumentar sobre algumas aplicações para a avaliação e investigação de um sistema relacional de poder. A primeira é que a ação humana é consubstanciada as relações de poder. Na sequência, o estudo das estruturas e dos modos de dominação.

Passa-se, agora, à análise do conceito de poder sob a perspectiva de Michel Foucault. As formulações deste a respeito do assunto partem de análises genealógicas, que têm, no estudo sistemático das práticas sociais constituídas historicamente, um método relevante para a compreensão das formas de poder. “Mas é preciso não se equivocar e se arriscar a nada compreender as investigações mais recentes desta genealogia; não existe em Foucault uma teoria geral do poder”(MACHADO, 1998, p.11).

Em consonância com o já salientado, a tematização do poder, aqui, não se fundamenta por meio de uma regra geral aplicável a qualquer situação investigada. Ao revés, trata-se de matéria plural e mutável, considerando a sua característica de se aplicar a cada contexto e/ou universo de análise de forma diferenciada e criativa.

Sob essa orientação, de fato, as análises genealógicas desenvolvem-se calcadas no entendimento não jurídico do poder. Não casualmente, o Estado perde a exclusividade como centro das investigações sobre as relações de poder. Não obstante, ocorre um deslocamento, onde as inquirições são voltadas a “pesquisas precisas e minuciosas sobre o nascimento da instituição carcerária e a constituição do dispositivo de sexualidade”. Diante disso, a teoria do Estado torna-se insuficiente para a apreensão da dinâmica de exercício do poder (MACHADO, 1998, p.11).

O que se pretende refletir doravante se estabelece na novidade foucaultiana de que as relações de poder não estão cativas aos limites demarcados do Estado, mas extrapolam seus horizontes a partir de mecanismos e pela “multiplicidade de processos, de práticas que, a princípio, não dizem respeito umas as outras já que se realizam em diferentes espaços e distinguem-se, portanto, entre seus campos de aplicação” (TEMPLE, 2013, p. 46).

A multiplicidade de processos consubstancia-se a esse estudo por ajudar a elucidar as fases de investigação proposta à luz das relações de poder. Cabe destacar que o anseio investigativo avança no caminho de entender como os participantes das reuniões do conselho se planejam fora dele na formulação de discursos que representam um coletivo.

Por conseguinte, objetiva-se entender como é caracterizado o exercício do poder nas tomadas de decisões no interior do conselho, e saber se as proposições elaboradas são materializadas na política municipal de Assistência Social de Feira de Santana. Sob essas referências, é de se concordar que as relações de poder se realizam em diferentes momentos de sua aplicação. Na mesma linha de reflexão:

[...] o importante é que as análises indicaram claramente que os poderes periféricos e moleculares não foram confiscados e absorvidos pelo aparelho de Estado. Não são necessariamente criados pelo Estado, nem, se nasceram fora dele, foram inevitavelmente reduzidos a uma forma ou manifestação do aparelho central. Os poderes exercem em níveis variados e em pontos diferentes da rede social e neste complexo os micro-poderes existem integrados ou não ao Estado, distinção que não parece, até então, ter sido muito relevante ou decisiva para suas análises. O importante é que essa relativa independência ou autonomia da periferia com relação ao centro significa que as transformações ao nível capilar, minúsculo, do poder não estão necessariamente ligadas as mudanças ocorridas no âmbito do Estado (MACHADO, 1998, p. 12).

Assim, o que Foucault tenta explicar, nas suas obras dedicadas às relações de poder, é que este não é explicado apenas pela sua característica repressiva, coercitiva ou dominadora, e não está concentrado nas mãos de uma só pessoa; logo, o mesmo manifesta-se como uma multiplicidade de correlação de forças. Por isso, “o poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que funciona em cadeia. [...] O poder funciona e se exerce em rede, [...] Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles” (1998, p. 183).

Nesse bojo, as interações imprimidas não são monolíticas, pois, nos processos de concorrência, perde-se ou ganha-se. Ademais, há de considerar que, nos marcos da sociedade capitalista dividida em classes, não parece comum pensar em processos de lutas que são orientados por razões diferenciadas e caracterizados pela disputa, que não haja a desigualdade dos poderes.

Contudo, não resta dúvida de que a contribuição do teórico francês não está concentrada na explicação do conceito com base na força. Antes, está na compreensão de que, até se chegar à concretização da realização de certo interesse, o poder passa pelas diferentes fases do processo decisório, e uma dessas fases são as instâncias de poder a que se refere este estudo.

Todavia, para o exercício do poder ser aplicado, são necessários comandos que são passados da mais alta instância até chegar no executor final da demanda que estará em evidência, pois envolve pessoas e instituições de diferentes níveis. Isto tudo dito, corrobora a concepção que defende o poder como resultado de variados atores exercendo sua influência para realização de um interesse que pode nascer dentro ou fora do Estado.

Quanto às suas particularidades, Foucault, em um discurso no curso do Collège de France, em 14 de janeiro de 1976, externou que, para suas pesquisas, dois objetos tinham tomado lugar central nas suas investigações. O primeiro, “as regras do direito que delimitam formalmente o poder”. E, em segundo lugar, “os efeitos de verdade de que este poder produz, transmite e que por sua vez reproduzem-no. Um triângulo, portanto: poder, direito e verdade<sup>42</sup>” (1998, p. 179).

Resumindo, seu problema de pesquisa era responder como, nas relações de poder, os concorrentes tomam posse dos postulados do direito para, nas

---

<sup>42</sup> Para caracterizar seu mecanismo, mas sua intensidade e constância, poderia dizer que somos obrigados pelo poder a produzir a verdade, somos obrigados ou condenados a confessar a verdade ou a encontrá-la. O poder não para de nos interrogar, de indagar, registrar e institucionalizar a busca da verdade profissionaliza-a e a recompensa. No fundo, temos que produzir a verdade como temos que produzir riquezas, ou melhor, temos que produzir a verdade para poder produzir riquezas. Por outro lado, estamos submetidos à também no sentido em que ela é lei e produz o discurso verdadeiro que decide, transmite e reproduz, ao menos em parte, efeitos de poder. Afinal, somos julgados, condenados, classificados, obrigados a desempenhar tarefas e destinados a um certo modo de viver ou morrer em função dos discursos verdadeiros que trazem consigo efeitos específicos de poder. Portanto, regras de direito, mecanismos de poder, efeitos de verdade, ou regras de poder e poder dos discursos verdadeiros, constituem aproximadamente o campo muito geral que escolhi percorrer apesar de saber claramente que de maneira parcial e ziguezagueando muito. (FOUCAULT, 1998, p. 180).

disputas, produzirem respostas e/ou discursos verdadeiros capazes de condicionar os efeitos esperados.

Diferentemente da visão de Michel Foucault que entende as relações de poder como uma rede, e que não está centrada em uma só pessoa, as relações de poder, nos termos de Nicos Poulantzas<sup>43</sup>, estão consubstanciadas aos processos econômicos, que, por sua vez, ligam-se também ao campo político e ideológico estes, braços fortes em toda legitimação das relações de produção. A formulação conceitual de Poulantzas (1977) concernente ao poder tem como universo de análise a arena das práticas de classe. Fala-se em arena porque, segundo o pensador, as relações entre classes são rigorosamente situadas em processos de luta, caracterizando-se, conseqüentemente, de forma geral em relações de poder. Por poder, é proposto pelo marxista “a capacidade de uma classe social de realizar os seus interesses e objetivos específicos” (p. 100).

Há de se pensar que, para a classe dominante conseguir vitórias nos seus projetos, e tendo como chão a formação capitalista e, por consequência, uma sociedade caracterizada por conflitos de classe, é de extrema relevância o desenvolvimento de habilidades persuasivas, no momento das disputas, que ocultam o motivo real da ação desejada na busca de consensos<sup>44</sup> por meio de ideologias.

“O termo ideologia só faz sentido se admitir que os procedimentos ideológicos comportam uma estrutura de ocultação-inversão” (POULANTZAS, 2000, p. 29). Porque não se diz que as políticas sociais são uma forma maquiada de atenuar as tensões sociais em favor do modo de produção capitalista, mas sim como instrumento de cidadania.

Importa considerar, também, que, nos processos de realização dos seus interesses de classe em arenas decisórias, é imprescindível, à sociedade civil, o domínio do conhecimento para a conquista do convencimento voltado aos que têm poder de decisão. Tal conhecimento é direcionado à conjuntura brasileira, às

---

<sup>43</sup> Pensador marxista que junto com Louis Althusser elaboraram uma abordagem estruturalista do Estado, surgida na França na década de 60 [...]. Poulantzas ao representar o enfoque estruturalista do Estado, nas suas construções iniciais que são modificadas ao integrar suas abordagens ao quadro mais abrangente de uma perspectiva de luta de classe, o que será considerado no presente texto (ALTHUSSER, 1989 apud SILVA E SILVA, 2006, p. 106).

<sup>44</sup> Produto da relação das massas com o poder e o Estado que tem como principal motivo de existência o alcance da uniformidade de opiniões provocadas por argumentos contrários.

habilidades de negociação no âmbito da democracia participativa, às legislações voltadas aos conselhos, e à política de Assistência Social, dentre outras competências que só são desenvolvidas com organização.

Avançando na discussão, nas reflexões marxistas, a organização<sup>45</sup> das classes é elemento estratégico e qualificador nas disputas de interesses no campo político. Portanto, para uma classe se tornar força social, a característica organizacional que exprime sua pauta de luta “é a condição necessária do seu poder, nem por isso é sua condição suficiente” (POULANTZAS, 1977, p. 104).

Assim, o exercício do poder, mesmo ocorrendo de forma organizada, encontrará limites e resistências institucionais, econômicas, políticas, ideológicas, éticas, dentre outros, para sua realização efetiva. Ampliando a reflexão, pressupõe-se que toda ação planejada e/ou organizada é robustecida de saberes.

Num sentido amplo, a ideologia dominante que se inscreve e se materializa nos aparelhos de poder do Estado, “implicam exatamente a efetivação e o domínio de um saber e de um discurso [...] em que as massas populares estão excluídas” de sua formulação e implementação (POULANTZAS, 2000, p. 54).

No entanto, quando as massas populares se organizam sob forma de oposição, a princípio, de forma exógena, criam possibilidades e pontos de influências na tomada de decisões político-administrativas no interior da máquina estatal. Além disso, não é de se ignorar que, nas disputas, a distribuição do poder tem que ser analisada para além das aparências, pois, desta forma, os centros efetivos de poder poderão ser desvelados (Idem, 1977).

Esta relação saber-poder, nos limites de um sistema relacional de competição entre orientações ideológicas diferenciadas, configura-se, predominantemente, pela ação do Estado em tornar exclusivo para si a prerrogativa de decidir, por parte de seus agentes técnicos (donos do saber), sobre a coisa pública, sem submetê-la à apreciação da sociedade, o que é, sem dúvida, um ataque frontal ao Estado

---

<sup>45</sup> A teoria da organização, no sentido estrito do termo, em Marx e, sobretudo, em Lenin, não abrange simplesmente as práticas de classe, as condições de existência de classe enquanto classe distinta – força social - mas antes as condições de poder de classe, isto é, as condições de uma prática que conduz a um poder de classe. Por exemplo, em Marx, os textos relativos a organização política e ideológica “próprias” de uma classe não se reportam de fato ao seu funcionamento enquanto classe distinta. Conservam, no entanto, o seu valor no que diz respeito a poder de classe, à organização enquanto condição deste poder, o que Marx exprime dizendo: “Assim um movimento político... é um movimento da classe com vistas a realizar os seus interesses sob uma forma geral, sob uma forma que possui uma força social coercitiva universal (POULANTZAS, 2000, p. 103).

democrático de direito. Digo tanto mais que o grau de conhecimento específico dos indivíduos em uma dada relação de poder é decisivo na conquista da realização dos interesses<sup>46</sup> de uma, ou de determinadas classe sociais. Aqui interessa reter que:

é sabido igualmente que as massas populares devem, paralelamente a sua eventual presença no espaço físico dos aparelhos de Estado, manter e desenvolver permanentemente focos e redes a distância desses aparelhos: movimentos de democracia diretamente na base e redes<sup>47</sup> de autogestão. Mas estes não se situam, por mais que visem aos objetivos políticos, nem fora do Estado nem, de qualquer maneira, fora do poder, conforme as ilusões simplistas de uma pureza anti-institucional. E ainda: colocar-se a qualquer preço fora do Estado quando se pensa em situar-se por isso fora do poder (o que é então impossível) pode ser muitas vezes exatamente o melhor meio de deixar o campo livre para o estatismo, em suma, recuar nesse terreno estratégico diante do adversário (POULANTZAS, 2000, p. 156).

A seguir, é indispensável, para esta seção teórica, também discutir sobre o pensamento de Hannah Arendt a respeito do supracitado tema, que tem sua inspiração em Passerin d'Entrèves, o qual entende o poder como força institucionalizada pela lei. Em suas obras, a autora propõe, exaustivamente, uma distinção entre os fenômenos poder e violência. “Certamente, uma das mais óbvias distinções entre o poder e a violência é que o poder tem a necessidade de números, enquanto que a violência [...] em instrumentos” (ARENDDT, 1985, p. 22).

“O poder<sup>48</sup> é originado sempre que um grupo de pessoas se reúne e age de comum acordo, porém a sua legitimidade deriva da reunião inicial e não de qualquer

---

<sup>46</sup> O conceito de interesses não pode relacionar-se senão ao campo das práticas, na medida em que os interesses são sempre interesses de uma classe, dos suportes distribuídos em classes sociais. Entretanto, isto nem por isso significa que os interesses consistam em motivações de comportamento [...] se o conceito de classe indica os efeitos da estrutura sobre os suportes, se também, o conceito de prática não encerra comportamentos, mas antes um trabalho exercido nos limites impostos pela estrutura, os interesses indicam justamente estes limites, porém com extensão do campo, a um nível particular, da prática de uma classe em relação as das outras classes, em suma a extensão da “ação” das classes nas relações de poder (Ibidem, p. 107).

<sup>47</sup> Scherer-Warren (1999) apud Neto (2013, p. 58) nos informa sobre a apropriação da ideia de rede pelos movimentos sociais, como estratégias de comunicação e empoderamento da sociedade civil, propiciando a articulação política dos grupos sociais na contemporaneidade, seja como sujeitos de resistência ou como propositores de políticas públicas. Nesse sentido, as redes assumem duas perspectivas distintas, seja como forma organizacional ou como estratégia de ação e de inter-relação com outros poderes instituídos, face às possibilidades de estabelecimento de relações mais horizontalizadas, descentralizadas e democráticas.

<sup>48</sup> O poder corresponde a habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em uníssono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence ele a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está “no poder” estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se esta pessoa investida de poder, por um certo

ação que possa se seguir” (ARENDDT, 1985, p. 28). Portanto, a consolidação do poder nos termos da elucidação acima exige o movimento de indivíduos fundamentados por uma outorga anterior. Diferentemente, o exercício da violência<sup>49</sup> se apoia em meios compulsórios para alcance dos seus fins.

Dada a elucidação introdutória, e, agora, tomando como ponto de partida a concepção originária do poder, que só tem existência quando os homens agem em comunhão por meio de um consenso anterior, é correto dizer que esse, é “efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciam [...] quando as palavras não são empregadas para velar intenções mas para revelar realidades, [...] para criar relações e novas realidades” (ARENDDT, 2005, p. 212).

Rigorosamente falando, o poder, na linha de pensamento que segue, predica que, em um primeiro momento, a sua origem se baseia em deliberações acordadas em conjunto, em busca da formulação de um discurso que represente as necessidades de um coletivo, tendo como horizonte a transformação da realidade. Por conseguinte, quando o discurso se faz conhecido, e extrapola os muros físicos de onde foi idealizado, este se efetiva por meio da ação organizada.

Este entendimento propõe a pretensão de pensar as relações de poder no interior do Conselho de Assistência Social de Feira de Santana como ações (estratégias firmadas em busca da realização de interesses coletivos) que urgem ser anteriormente refletidas (estudo de alternativas para superação de problemas sociais) e decididas (escolha das alternativas por ordem de prioridade). Desse modo, tais processos promovem o poder.

---

número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo, de onde originara-se o poder (*potestas in populo*, sem um povo ou um grupo não há poder), desaparece, “o seu poder” também desaparece (ARENDDT, 1985, p. 24).

<sup>49</sup>A violência é necessário lembrar, não depende de números ou de opiniões, mas sim de formas de implementação, e as formas de implementação da violência, conforme mencionei mais acima, como todos os demais instrumentos, aumentam e multiplicam a força humana. Aqueles que se opõem à violência como o mero poder, cedo descobrirão que se confrontam não com homens, mas sim com artefatos fabricados pelo homem, cuja desumanidade e força de destruição aumentam em proporção à distância a separar os inimigos. À violência é sempre dado destruir o poder; do cano de uma arma desponha o domínio mais eficaz, que resulta na mais perfeita e imediata obediência. O que jamais poderá florescer da violência é o poder (Ibidem, p. 29).

## **CAPÍTULO 3**

### **A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA PERSPECTIVA DA GESTÃO NOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Nesse capítulo a proposta central é introduzir uma discussão e apresentar as mudanças ocorridas na Política de Assistência Social antes e depois a Constituição Federal, e perceber como isso se relaciona com a criação dos Conselhos Gestores de Assistência Social. Houve uma importante preocupação de discutir as influências que determinaram o conjunto de normas para o funcionamento dos conselhos em comento, e entender como a sua estrutura ideológica pode condicionar e estabelecer limites na forma de participar.

#### **3.1 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

As discussões sobre políticas públicas nascem nos Estados Unidos da América– EUA, e tem como principais provocadores H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Com base no exposto, quem oferece um novo olhar e melhores subsídios para análise da elaboração e implementação das políticas públicas direcionada a este trabalho é Lindblom (SOUZA, C., 2006).

Lindblom propõe pensar a construção do entendimento de políticas públicas como um processo que, no seu andamento, constitui-se como um sistema de deliberações acordadas por etapas, tendo como principal objetivo elaborar propostas que serão materializadas por meio de programas, projetos, benefícios e serviços, que, por sua vez, terão impactos esperados, a saber, na qualidade de vida dos cidadãos.

Em outras palavras, nos termos de Souza, o principal objetivo interventivo das políticas públicas, na sua essência, é resolver problemas num contexto de confronto em torno de ideias e interesses. “Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu

aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos” (SOUZA, C., p. 25).

“Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (Ibidem, p. 26). Portanto, toda política pública é um conjunto de ações sistematizadas que tem como resultado esperado o bem-estar da sociedade. Outra proposição conceitual se baseia em Boneti, que entende por políticas públicas “o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil” (2007, p. 74).

A contribuição apontada acima se configura como elemento fundamental e relevante, para criar aproximações com a participação cidadã na perspectiva da gestão dos conselhos de Assistência Social. Nesse caso, a relação desigual imprimida pelos diferentes atores sociais é consubstanciada ao poder e caracteriza-se em torno do aprimoramento da política de Assistência Social, que é negociada consensualmente, onde cada representação defende a realização dos seus interesses, mediada por um Estado, que legitimamente se estabelece como supremo, a partir de seu aparato jurídico-legal.

Doravante, procurar-se-á discutir sobre a política pública de Assistência social no caso brasileiro como instrumento privilegiado do Estado, que tem como firme propósito apaziguar as tensões sociais oriundas da relação capital x trabalho, através da manutenção assistida da subalternidade e pela prestação de serviços mínimos destinados aos fadados à exclusão socioeconômica.

A Assistência Social no Brasil tem sua origem<sup>50</sup> baseada na filantropia, presente desde as épocas coloniais; também na caridade e na solidariedade religiosa, ao passo que foi desta forma que o Estado Brasileiro embasou suas ações neste campo nas décadas de 1930 a 1980. O caráter assistencialista que acompanhou todo movimento histórico, político e econômico do país é traduzido eminentemente “pela ajuda aos necessitados, pela ação compensatória, por uma

---

<sup>50</sup>Veja-se como exemplo deste tipo de abordagem o estudo de Iamamoto (2004); (2009), Mestriner (2005) e Oliveira (2003).

política de conveniências eleitorais e pelo clientelismo” (ROJAS COUTO, 2006, p. 165).

Deste modo, é importante ressaltar que as práticas filantrópicas e assistencialistas que a Assistência Social materializou e apresentou ao Brasil no período já frisado é analisada como um espaço frágil e propício para a efetivação de tais práticas. Diz-se isto porque a Assistência sempre serviu como vantajoso local de formação de redutos eleitorais, tendo, assim, como principal meta, neste contexto, legitimar o domínio de classe (ROJAS COUTO, 2006). Diante disso, é imprescindível salientar que:

[...] desde a era medieval e avançando para épocas mais recentes, que atingiram até mesmo o século XIX, a Assistência era encarada como forma de controlar a pobreza e de ratificar a sujeição daqueles que não detinham posses ou bens materiais. Assim, seja na assistência prestada pela burguesia, seja naquela realizada pelas instituições religiosas, havia sempre intenções outras além da prática da caridade. O que se buscava era perpetuar a servidão, ratificar a submissão (MARTINELLI, 2011, p. 97).

Retornando ao contexto brasileiro, é importante salientar que, na Carta Magna Brasileira de 1934, que vigorou até 1937, as garantias constitucionais oriundas de uma concepção de Estado social autoritário consolidaram-se em função de medidas de cunho regulatório e assistencialista, indicando para o futuro um modelo de Assistência Social com fortes fragilidades (PINTO, 2003). Contudo,

à assistência social, como área de ação governamental, registra duas ações inaugurais no Brasil: a primeira em 1937 com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS, e, a segunda na década de 40 do século XX, com a criação da Legião Brasileira de Assistência Social – LBA. (BRASIL, 2008, p. 1).

Precisamente no ano de 1942, para buscar legitimidade frente à população pobre, é edificada a Legião Brasileira de Assistência – LBA, que foi coordenada pela primeira-dama Darcy Sarmanho Vargas, com o objetivo principal de defender as famílias dos pracinhas que foram para guerra (BOSCHETTI, 2000). Já no ano de 1946, a (LBA) passa a dedicar-se à maternidade e à infância, implementando postos de serviços de acordo com os interesses das classes dominantes, e buscando

legitimação do Estado junto aos pobres com a distribuição de benefícios sociais, predominando, de toda forma, o assistencialismo com a associação de obras de caridade (BOSCHETTI, 2000).

Permeando essa conjuntura, o modelo getulista de proteção social se definia em comparações com o que se passava no mundo, como fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios, em troca de um controle social das classes trabalhadoras (FALEIROS, 2000). A partir disso, os sistemas de proteção social têm origem na necessidade imperativa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade. Já com o passar dos anos,

[...] em 1974, é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS<sup>51</sup>, apresentando em sua estrutura uma Secretaria de Assistência Social<sup>52</sup> que vai ser o órgão-superior na formulação da política desta área, destacando-se a centralidade e exclusividade da ação federal (BRASIL, 2008, p. 1).

Não casualmente, só a partir dos meados da década de 1980 é que surge uma intenção de romper e/ou superar as práticas assistencialistas perduradas por muito tempo, e isso através de uma nova ideia que envolve a materialização de políticas sociais no país, que remete à compreensão da Assistência Social como um direito social de modo a promover a ampliação da cidadania (SCHONS, 2003).

Nestes termos, é correto afirmar que a Constituição Federal - CF promulgada no ano de 1988 exige, por meio de seu novo ordenamento, que as ações públicas no Brasil, incluindo as assistenciais, trabalhem de forma integrada para garantir a plena concessão dos direitos sociais aos seus usuários (SCHONS, 2003). Como se torna evidente, é neste contexto que

[...] têm-se uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal (BRASIL, 2004, p. 31).

---

<sup>51</sup> Lei n.º 6.036 criou o Ministério da Previdência e Assistência Social.

<sup>52</sup> O Decreto 74.254/74 estabeleceu a estrutura básica do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Como já foi salientado, a LOAS foi aprovada no final do ano de 1993, mais especificamente no Governo de Itamar Franco. Nesta ocasião, levantou-se barreiras<sup>53</sup> por parte do Governo, que alegava a impossibilidade de cumprir o que a Lei rezava. Sendo assim, “foi somente no governo de Fernando Henrique Cardoso – 1995 a 1999 – que a Lei entrou em pauta nas disputas por reconhecimento” (ROJAS COUTO, 2006, p. 177). Diante dessas considerações, destaca-se, em boa medida, que,

[...] inegavelmente, a Loas não apenas introduz novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos de acesso a serviços qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e cidadania (YAZBEK, 1997, apud ROJAS COUTO 2006, p. 175).

Reforçando ainda, o artigo primeiro da LOAS diz que Assistência Social é

[...] direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por intermédio de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades especiais básicas (BRASIL, 2004, p. 31).

Portanto, esta inserção na Seguridade aponta para seu caráter de política de Proteção Social<sup>54</sup> articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e condições dignas de vida. Ela deve garantir a segurança de sobrevivência, acolhida e de convívio ou vivência familiar. Nesses critérios, ela é

---

<sup>53</sup> A principal barreira manifesta no governo do ex-presidente Itamar Franco foi a não aceitação de imediato da prerrogativa do controle social, seja na sua fase deliberativa, consultiva, normativa e fiscalizatória, exercida pela sociedade sob a política de assistência social.

<sup>54</sup> A Proteção Social de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (BRASIL, 2004, p. 90).

[...] marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos de acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade (BRASIL, 2004, p. 32).

Para mais, no ano de 2004, é elaborada a nova (a primeira fora editada em 1998) Política Nacional de Assistência Social - PNAS. De fato, desencadeou-se, neste período, um processo de reestruturação da política pública de Assistência Social, aspirando-se uma nova configuração para esta, bem como o fomento de construir coletivamente o redesenho desta política na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Ressalta-se a riqueza desse processo, com inúmeras contribuições recebidas dos Conselhos de Assistência Social, do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social – FONSEAS, do Colegiado de Gestores Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social, Associações de Município, Fóruns Estaduais, Regionais, Governamentais e Não- governamentais, Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social, Universidades e Núcleos de Estudo, entidades de assistência social, estudantes de escola de serviço social, além de pesquisadores, estudiosos da área e demais sujeitos anônimos (BRASIL, 2004, p. 11).

Deste modo, a PNAS ora aprovada expressa a materialidade do conteúdo da Assistência Social que se caracterizou, legitimamente, como política “responsável pela oferta de proteção social junto à parcela da população atingida por conjunturas, contextos ou processos produtores de vulnerabilidade social” (CARVALHO, 2006, p. 124). Por sua vez, o SUAS foi implantado em 2005, em todo território nacional, interpretando assim a possibilidade da universalização dos direitos sociais e a plena emancipação dos sujeitos. Na prática, a Assistência Social como política pública de Estado, propôs a necessária ruptura com o clientelismo e as políticas de favor e de ocasião. Ainda nesta linha,

o SUAS apresenta-se como modelo de gestão descentralizado com uma nova lógica de organização das ações socioassistenciais, com base no território e foco prioritário na atenção as famílias. O SUAS traduz e especifica serviços socioassistenciais da política pública aprofundando direitos de caráter universalista – em todo território nacional e para todos os cidadãos que dela necessitam.

Organiza/ordena/regula um sistema único (federativo e descentralizado) de assistência social. Introduce concepção importante de se criar e implementar sistemas de vigilância da proteção social [...]. Elege o CRAS<sup>55</sup> – como equipamento e serviço de proteção social básica [...]. Elege o CREAS<sup>56</sup> – como equipamento/serviço de proteção especial de média complexidade e alta complexidade (CARVALHO, 2006, p. 126).

Portanto, são considerados serviços de proteção social básica aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004).

Já a proteção social especial é tratada nas dimensões de média e alta complexidade, visto que a primeira assiste indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram interrompidos, e, a segunda, indivíduos que se encontram sem referência familiar, fadados, assim, a situações de ameaça e/ou risco social, necessitando até, em certos casos, de serem retirados do seu núcleo familiar e/ou comunitário (BRASIL, 2004).

Portanto, a proteção social consiste em uma ação coletiva para proteger indivíduos em situações de risco<sup>57</sup>inerentes à vida humana, e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos, e relacionadas com múltiplas situações de dependência, conforme Viana e Levcovitz (2005).

Cabe, agora, imprimir esforços para construir uma continuidade à reflexão em pauta, na perspectiva de elucidar as possibilidades de manifestação do poder no campo empírico escolhido desta pesquisa. Passa-se à próxima seção com o firme propósito de discorrer sobre a estrutura dinâmica e sobre o funcionamento dos conselhos de Assistência Social, recorrendo-se, para tal, a teorias, leis, resoluções, decretos e documentos federais.

---

<sup>55</sup>Centro de Referência de Assistência Social

<sup>56</sup>Centro de Referência Especializado de Assistência Social

<sup>57</sup>Risco é a condição de insegurança humana, materializada por um conjunto de necessidades materiais ou imateriais não respondidas, e que compromete o direito à vida.

### 3.2 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS GESTORES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL<sup>58</sup>

No cenário mundial, a existências de conselhos com características democratizantes podem ser identificadas nas ricas e significativas experiências da “primeira fase da Revolução Francesa (1789), nos conselhos da Comuna de Paris (1871) na experiência soviética pós-1917 [...] nos conselhos de fábricas na Itália e na Alemanha e as práticas de autogestão desenvolvidas na Iugoslávia” (GOHN, 2001, p. 111). Antes dessas é visto o “conselho dos anciões no século XVI a.C. no Egito antigo [...], a Grécia antiga trilhou o mesmo caminho [...]. Os conselhos administrativos das colônias portuguesas [...] e os consultivos criados pela Inglaterra na América do Norte” (OLIVEIRA, 2012, p. 15).

Segundo Martorano, os conselhos gestores contemporâneos quando firmados em orientações ideológicas revolucionárias, tornam-se instâncias fundamentais para potencializar a aspiração transitória ao socialismo. “E o principal critério para avaliação de seu caráter é dado pelo conteúdo de sua atividade prática e não por suas intenções ou declarações” (2011, p. 59).

Uma questão relevante verificada pelos autores analisados a respeito da estrutura e funcionamento das instâncias em comento, é que a gênese dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil se dá por forte influência de agências internacionais como, por exemplo, a “Organização das Nações Unidas (ONU) e aquelas criadas a partir da Conferência de Bretton Woods: Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI)” Ribeiro;Raichelis(2012, p. 48).

Nesta orientação, tais agências contribuíram e influenciaram na consolidação das experiências conselhistas, pois, no contexto do enfraquecimento dos Estados de Bem-estar e dos Estados Socialistas, e com o robustecimento da agenda neoliberal<sup>59</sup> “a participação passava a ser acionada para viabilizar a redução de

---

<sup>58</sup> Com base na legislação existente, Conselho de Assistência Social é a instância do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, de caráter permanente e deliberativo, de composição paritária entre governo e sociedade civil, em cada esfera de governo, propiciando o controle social desse sistema (BRASIL, 2006, p. 1).

<sup>59</sup> As recomendações do FMI, consolidadas no documento conhecido como “Consenso de Washington”, passaram a orientar a economia mundial, consolidando o ideário neoliberal. Segundo essa cartilha, os países dependentes de aportes do FMI deveriam submeter seu projeto de desenvolvimento e medidas, tais como o rigoroso controle da dívida pública, privatização de empresas estatais e enxugamento das responsabilidades sociais do Estado. A participação da

custos e assumir responsabilidades diretas na prestação de serviços” (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012, p. 56).

Fundamentalmente, cabe apresentar, aqui, duas pretensões constitutivas e com orientações ideológicas distintas para o funcionamento desses canais de participação, que já apresenta, na sua matriz de idealização e no seu significado histórico inerentes contradições. Por seu turno, os movimentos sociais, organizações não governamentais e a sociedade civil organizada, caracterizados por forças sociais reivindicatórias e contestatórias originados ao longo da década de 1970, também se constituem como influenciadores que deram origem aos conselhos de políticas públicas no Brasil.

Vale ficar entendido, aqui, que é no período turbulento e opressor da ditadura militar brasileira que se afloram as ideias para criação dos conselhos gestores, tendo como principais protagonistas as forças políticas exógenas, digo internacionais. Estas aspirações de “prática da captura do Estado, para fins privados e a cultura da lealdade dos setores subalternos da sociedade utilizada como estratégia de dominação política, instituída ainda no período colonial” (OLIVEIRA, 2012, p. 3), até os dias atuais apresenta-se como outro fator relevante a ser inserido na discussão da origem estrutural e funcional dos Conselhos de Assistência Social.

Rigorosamente falando, “o projeto político dos militares já não satisfazia aos interesses do capital internacional (baixo crescimento econômico, [...] instabilidade política etc.) abrindo espaço para o projeto neoliberal<sup>60</sup>” (OLIVEIRA, 2012, p. 16). É nesse contexto de propostas de privatização, cortes nos gastos sociais e transferência da responsabilidade do Estado nas questões de interesse público para sociedade civil que se constitui os espaços de participação institucionalizada que robusteceu sobremaneira o projeto da democracia neoliberal.

Pelo menos três razões podem ser mencionadas como justificativas para os interesses neoliberais: em primeiro lugar as propostas

---

sociedade assumia definitivamente, no discurso oficial, o papel de contribuir com o Estado na racionalização de custos, compartilhando e mesmo assumindo a execução direta de serviços e políticas públicas. No Brasil, essas orientações foram incorporadas pela gestão pública federal a partir de 1990, incidindo sobre as leis de regulamentação dos artigos constitucionais referentes às políticas públicas e a criação dos conselhos (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012, p. 57).

<sup>60</sup> Na visão de (FILGUEIRAS, 2006, p. 186 apud OLIVEIRA, 2012, p. 17) essa era neoliberal ganhou expressividade no governo Collor (1990) [...], se amplia e consolida no (primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso) e coube a Lula pôr em prática as medidas neoliberais iniciadas por seu antecessor.

apresentadas para criação de espaços institucionais atendem também aos interesses do capital, considerando que mantém inalterada a base econômica, reduzindo ao mínimo os possíveis riscos do processo de acumulação capitalista cujos agentes principais são as grandes corporações multinacionais que ganham mais estabilidade e se fortalecem; em segundo lugar, constroem-se instrumentos privilegiados para a resolução de conflitos, evitando-se o embate direto com o governo e com os empresários (manifestações públicas, ocupação de espaços públicos, movimentos grevistas etc.), o que resultava em grande desgaste político; para atender a movimentos contestatórios ou reivindicativos de serviços de saúde, de educação, de emprego, de moradia, de crédito, de salário etc., havia um Conselho com representantes dos diferentes segmentos da sociedade civil, para encontrar solução; dispunha-se, assim, de estruturas institucionalizadas, com a devida legitimação, para intermediar os conflitos. Essa estratégia de substituição dos embates e dos confrontos por espaços institucionais e burocráticos, onde o diálogo, o pragmatismo, a negociação e a parceria com o Estado vêm se revelando muito eficaz na administração dos conflitos ainda nos dias atuais, atendia plenamente a pressupostos neoliberais de transferir para a sociedade civil responsabilidades no enfrentamento das desigualdades sociais. Por fim, construía-se uma atmosfera totalmente positiva de participação popular, onde os movimentos sociais e a sociedade civil tinham – como ainda têm atualmente – a sensação de participação ativa nos processos de formulação e controle das políticas públicas e de interferência no exercício do poder (OLIVEIRA, 2012, p. 18).

Em um sentido mais amplo, há que se registrar que a agenda neoliberal se configura como um condicionante de peso para a edificação dos conselhos de gestão brasileiro, pois, o Brasil “é marcado por um modelo de colonização e inserção dependente no contexto internacional” (RIBEIRO e RAICHELIS, 2012, p. 47). Deste modo, a partir da abertura para o investimento de capital internacional nos marcos do atual pensamento desenvolvimentista gestado nos anos de 1950, é que as agências internacionais ganham espaço e voz nas decisões do governo brasileiro, inclusive na forte influência da criação de modelos participativos<sup>61</sup>, para consolidar o modelo de desenvolvimento capitalista a partir de um arquétipo hegemônico traduzido pela globalização e/ou internacionalização da economia.

Mais tarde, o quadro da crise global do final dos anos 1970 a meados dos anos 1980 contribuiu na derrocada dos governos de orientação ideológica social-

---

<sup>61</sup> Assim, a participação significou o envolvimento da mão de obra na construção de infraestrutura e equipamentos públicos entre as décadas de 1950 até meados da de 1970. Em seguida, ganhou formatos institucionais e alguma responsabilidade na prestação de serviços e, no final da década de 1980, é explicitamente convocada a compartilhar e mesmo assumir diretamente a execução de serviços e políticas públicas (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012, p. 64).

democratas operacionalizadas pelos Estados de Bem-Estar Social. Por sua vez, esta conjuntura abre espaço para as vitórias eleitorais de políticos conservadores em países importantes como Estados Unidos da América, Grã-Bretanha e Alemanha.

Por isso, tais países se uniram e pressionaram as agências internacionais (BM e FMI) a influenciarem mudanças na matriz ideológica de funcionamento das instituições públicas do Estado nacional brasileiro. “No Brasil, essas orientações foram incorporadas pela gestão pública federal a partir de 1990, incidindo sobre as leis de regulamentação dos artigos constitucionais referentes às políticas públicas e a criação dos conselhos”(RIBEIRO; RAICHELIS, 2012, p. 57).

Não obstante, na redemocratização brasileira, os conselhos se constituem como espaços contraditórios de ampliação da participação popular na execução do planejamento e gestão das variadas políticas sociais, e tiveram como marco legal a Constituição Federal de 1988, excetuando-se, aqui, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Conselho de Comunidade.

O processo de democratização da sociedade brasileira trouxe alguns resultados positivos, dentre eles a municipalização, a participação popular e a descentralização político-administrativa da máquina pública, que, segundo a cartilha SUAS 2, “significa dividir os poderes e tarefas”. Tomando a seguinte fala por referência, a criação dos conselhos gestores teve forte influência das diretrizes citadas e tem nos seus processos e dinâmicas de trabalho a repartição dos poderes na tomada de decisão para resolver problemas locais, e não concentrá-lo em uma só esfera do governo (BRASIL, 2013c, p. 13). Para descentralizar o poder nos conselhos, é fundamental compreender que:

O conselho tem três níveis de competência: competência administrativa, competência decisória e competência fiscalizadora; jamais pode se atribuir aos conselhos a responsabilidade de executar as ações dos Planos [...]; pôr em prática as deliberações dos conselhos é responsabilidade do poder executivo. Cabe ao conselho fazer o monitoramento do cumprimento das deliberações das Conferências e o controle social da política [...]; é o gestor que responde pelo comando único das ações na sua esfera de governo – Ministro, Secretário ou função equivalente. Eles são responsáveis, por exemplo, pela decisão sobre a contratação de funcionários públicos, definição dos planos de monitoramento e avaliação dos serviços ou pela iniciativa de encaminhar leis para serem aprovadas pelo poder legislativo (BRASIL, 2013c, p. 54).

No que diz respeito à Assistência Social, a criação dos conselhos foi resultado de um conjunto organizado de mobilizações de segmentos sociais distintos, que tinham como fulcro propositivo conceber a Assistência Social como política pública de dever do Estado e direito do cidadão. Desta forma, no dia 4 de fevereiro de 1994o CNAS<sup>62</sup> foi instalado oficialmente.

Sua criação é resultado da “implementação (...) contida na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. A LOAS demorou cinco anos para ser sancionada, após ter sofrido veto integral do presidente Collor em 1991” (RAICHELIS, 2011, p. 123). Ressalta-se, aqui, que a criação dos conselhos no cenário federal provocou a fundação de instâncias semelhantes nas esferas estadual e municipal por meio de leis específicas.

Vale dizer que, para além da assessoria dos movimentos populares<sup>63</sup>, dos Assistentes Sociais organizados, dentre outros, os grupos<sup>64</sup> de produção intelectual na área da Assistência Social contribuíram sobremaneira na elaboração da LOAS, que caracteriza-se como lei complementar e regulamentadora também do funcionamento dos conselhos, que têm, dentro de suas variadas prerrogativas, o exercício legítimo do controle democrático na execução da política pública em comento (Ibidem).

A aprovação da LOAS se deu na gestão do presidente Itamar Franco, e teve como principal representante governamental, nas mediações com as forças sociais, o ministro Juthay Magalhães. Conforme (RAICHELIS, 2011), a relação do CNAS com o governo Itamar Franco foi marcada por fortes divergências, caracterizadas

---

<sup>62</sup> Conselho Nacional de Assistência Social

<sup>63</sup>No que se refere aos movimentos populares, verifica-se que a literatura do Serviço Social absorve as tendências das Ciências Sociais, na década de 80, assumindo principalmente a matriz de explicação estrutural que enfatiza o caráter de classe dos movimentos sociais e seu potencial transformador, percebendo-os como determinados pelas contradições fundamentais do sistema capitalista, principalmente na sua fase monopolista. Mais recentemente, porém, essa literatura vem se aproximando das abordagens culturalistas, evidenciando maiores preocupações com a questão da cultura e do cotidiano (SILVA e SILVA, 2006, p. 139).

<sup>64</sup> O grupo da PUC-SP, liderado por Adailza Sposati, Maria Carmelita Yazbek e Maria do Carmo Falcão, o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social da Universidade de Brasília (Neppos), liderado por Vicente de Paula Faleiros e Potyara Pereira, o Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Unicamp, coordenado por Sônia Draibe, além do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Central Única dos Trabalhadores (CUT), os deputados federais Eduardo Jorge e Fátima Pelaes, são os principais responsáveis pelas produções teóricas e principais propostas de constituição da LOAS (RAICHELIS, 2011, P. 125).

pela resistência de não o reconhecer como uma instância de caráter deliberativo e fiscalizador.

Nesse contexto, com a defesa da proposta de gestão democrática “dos negócios públicos” fazia-se uma importante aposta política na atuação dos conselhos gestores de políticas públicas, haja vista a possibilidade de esses conselhos funcionarem como mecanismo de ampliação da participação popular. A intenção é que, mediante essa participação, os conselhos gestores podem por freio às ações que pretendem desrespeitar os direitos sociais, em virtude da frágil condição de reconhecimento político e jurídico desses direitos para segmentos expressivos da sociedade. Na cultura política brasileira, os direitos sociais ora podem ser assimilados como fonte de legitimação política dos interesses das elites dominantes e dos setores governantes, ora como conquista dos segmentos organizados da classe trabalhadora (BIDARRA, 2006, p. 43).

Ademais, outras dificuldades foram surgindo com o passar do tempo diante do Executivo. Como exemplo, cite a ausência de infraestrutura básica para realização dos processos de trabalho conselhistas. Outro entrave se deu pela dependência que se tinha do Executivo para o funcionamento das tarefas do espaço. “Gradativamente, o Conselho foi estruturando uma sistemática de trabalho e utilizando mecanismos previstos nos dispositivos normativos que permitiam a constituição de assessorias, consultorias e redes de trabalho com universidades [...]” (RAICHELIS, 2011, p. 138-139).

Por conseguinte, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, é percebido um maior fortalecimento e qualificação por parte dos conselheiros representantes da Administração Pública Federal, porque considerável parte dos que representavam a sociedade civil foi participante do movimento intelectual que contribuiu com proposições que constituíram a LOAS, por isso eram revestidos de conhecimento. Portanto, é correto afirmar que o objetivo do presidente foi, eminentemente, de apropriar-se da instância em pauta. Sendo assim, “os conselhos gestores<sup>65</sup> podem ser, ao mesmo tempo, arenas para representações [...], mas também pode ser foros para a preservação do tipo de gestão que melhor corresponda aos interesses dos governantes” (BIDARRA, 2006, p. 43).

---

<sup>65</sup> Os chamados conselhos gestores de políticas públicas possibilitam a participação popular em órgão de decisão integrantes da Administração Pública, para a elaboração e controle das políticas setoriais. Constituem mecanismos de co-gestão e dependem de regulamentação em Lei (DI PIETRO, 2000 apud VITALE, 2007, p. 1151).

Hodiernamente, no Brasil, podem-se perceber os progressos no âmbito participativo desde a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula<sup>66</sup> da Silva, pois este contribuiu com a democratização do Estado, a partir da ampliação de mecanismos provocadores de participação para sociedade civil organizada nas instâncias públicas de tomada de decisão.

Em contrapartida, com este desenvolvimento democrático, os movimentos sociais, sindicatos, bem como centrais sindicais, são cooptados pelo Estado, e ainda surgem novos campos de ação política, sem tradição de participação, e presos aos muros do Estado, com isso, as identidades políticas participativas enfraquecem-se pelo fato da sua institucionalização.

Levando-se em conta o contexto de conquistas constitucionais oriundas do clamor social que concebeu a participação direta dos cidadãos em espaços de tomada de decisão, com o mesmo patamar de legitimidade política em relação ao Estado, pretende-se, com fundamento na resolução CNAS, nº 237 de 14 de dezembro de 2006, a qual resolve definir as diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, fornecer informações que fortalecem a defesa do conselho em pauta como instância qualificadora do controle social. Seguem algumas competências privativas dos conselhos:

I - encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos; II - acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços socioassistenciais, programas e projetos aprovados nas Políticas de Assistência Social Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais; III - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, exercendo essas funções num relacionamento ativo e dinâmico com os órgãos gestores, resguardando-se as respectivas competências; IV - aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados nos respectivos fundos de assistência social; V- acionar o Ministério Público, como instância de defesa e garantia de suas prerrogativas legais (BRASIL, 2006, p. 2).

---

<sup>66</sup> Nos oito anos de governo Lula, foram criados dezesseis novos conselhos nacionais, número que corresponde a mais da metade dos então existentes no país (MATEOS, 2011; AVRITZER, 2009 apud ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 70).

Não casualmente, as competências dos Conselhos de Assistência Social trazem, na sua essência, o caráter de planejamento ao discutir problemas e indicar soluções por meio da sua natureza deliberativa para melhor oferta de serviços, programas e projetos. De uma forma geral, “neste enfoque, o planejamento é a ferramenta para pensar e agir dentro de uma sistemática analítica própria, estudando as situações, prevendo seus limites e suas possibilidades, propondo-se objetivos e definindo-se estratégias” (BAPTISTA, 2000, p. 14).

Destaca-se, também, nas variadas dimensões de atuação dos conselhos de gestão, “a competência de fiscalizar, acompanhar e avaliar a qualidade e o bom atendimento dos serviços prestados pela rede socioassistencial, mesmo que não haja repasse de recursos públicos, já que destina-se a quem dela necessitar” (BRASIL, 2013a, p. 7). Aprofunda essa discussão Cohen; Franco (2007, p. 110) quando considera que “o processo de gestão social inclui as funções de organização, direção, programação, execução, monitoramento e avaliação de impacto”.

A prática da gestão nos conselhos de Assistência Social deve remeter-se a uma preocupação nuclear de resolver problemas originados das defasagens (técnicas, materiais, financeiras e políticas) existentes na política em questão, dentro dos limites da solução e viabilidade. Vale dizer que uma política que não é planejada colabora sobremaneira para que sua gestão seja fadada ao fracasso.

Corroborando o exposto “a gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação com os recursos presentes disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2006, p. 150). A seguir, disponibilizar-se-á um quadro com a estrutura administrativa dos Conselhos de Assistência Social para uma melhor compreensão de suas particularidades.

Quadro 1 – Características de funcionamento e dinâmica dos Conselhos de Assistência Social	
ATIVIDADE	DESCRIÇÃO
Da periodicidade das reuniões dos Conselhos de Assistência Social	O Plenário deve se reunir obrigatoriamente, pelo menos, uma vez ao mês em reuniões ordinárias e, extraordinariamente, sempre que necessário. Para isso, o Plenário tem autonomia de se autoconvocar e esta previsão deve constar no Regimento Interno, conforme arts. 13 e 14 da Resolução CNAS nº 237/2006.
Da composição dos Conselhos de Assistência Social	Conforme dispõe o art. 16 da LOAS, os conselhos têm composição paritária entre governo e sociedade civil. A Resolução do CNAS nº 237/2006, em seu § 3º, art. 10, recomenda que “o número de conselheiros/as não seja inferior a 10 membros titulares”.
Das Secretarias Executivas dos Conselhos de Assistência Social	Os conselhos devem contar com uma Secretaria Executiva – SE, que é a unidade de apoio para o seu funcionamento, tendo por objetivo assessorar as reuniões do colegiado e divulgar suas deliberações, devendo contar com pessoal de apoio técnico e administrativo, conforme define na NOB SUAS/2012, no  §2º do art.123. Desta forma, cabe a essa equipe apoiar o conselho nos procedimentos administrativos internos, inclusive com a elaboração de atas e memórias das reuniões, conforme orienta o art. 15 da Resolução CNAS nº 237/2006.
Do processo de eleição dos representantes da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social	Em relação à sociedade civil, o art. 11 da Resolução CNAS nº 237/2006 dispõe que os representantes da sociedade civil sejam eleitos em assembléia instalada especificamente para esse fim. Esse processo deve ser coordenado pela sociedade civil e sob a supervisão do Ministério Público, garantindo a ampla participação de toda a sociedade, principalmente dos usuários da Política. Os representantes do governo são indicados e nomeados pelo respectivo Chefe do Poder Executivo.
Do período de gestão dos Conselheiros de Assistência Social	Segundo o art. 5º da Resolução do CNAS nº 237/2006, “o mandato dos conselheiros será definido na lei de criação do Conselho de Assistência Social, sugerindo-se que tenha a duração de, no mínimo, dois anos, podendo ser reconduzido uma única vez, por igual período”. Um determinado conselheiro que já tenha sido reconduzido uma vez (ou seja, foi reeleito ou indicado) não poderá retornar ao conselho, em um mandato subsequente (em um terceiro mandato seguido), mesmo que representando outra entidade ou segmento. Regra que também vale para os representantes governamentais.
Das capacitações dos conselheiros/as	Devem ser programadas ações de capacitação dos/as conselheiros/as por meio de palestras fóruns, ou cursos, visando o fortalecimento e a qualificação de seus espaços de articulação, negociação e deliberação e, para tanto, deve-se prever recursos financeiros nos orçamentos.

Do planejamento dos Conselhos de Assistência Social	Recomenda-se que, no início de cada nova gestão, seja realizado o Planejamento Estratégico do Conselho, como o objetivo de definir metas, ações e estratégias e prazos, envolvendo todos os/as conselheiros/as, titulares e suplentes, e os técnicos do conselho.
Da nomeação dos conselheiros	Os conselheiros são nomeados por ato do titular do Poder Executivo local, ou seja, do governador no caso dos conselhos estaduais e do Distrito Federal e, para os conselhos municipais o prefeito.
Da Presidência dos Conselhos de Assistência Social	O Presidente e Vice-presidente dos conselhos devem ser eleitos entre seus membros, em reunião plenária. A Resolução CNAS nº 237/2006, em seu artigo 10, recomenda a alternância entre representantes do governo e da sociedade civil em cada mandato, sendo permitida uma única recondução.

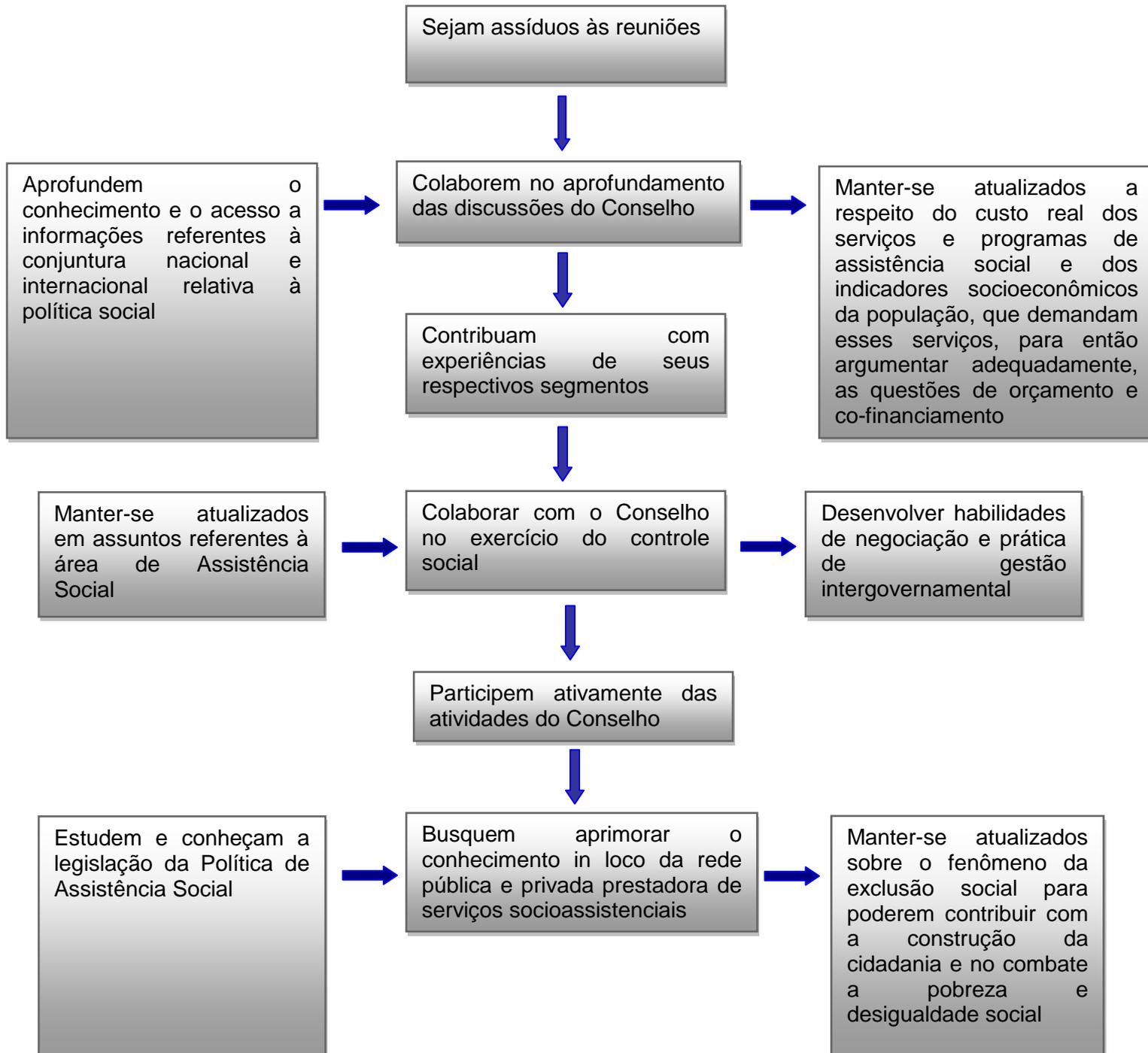
**Fonte:** BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Orientações gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da Lei de criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS . Brasília:, 2013a.

Na sequência, será apresentado um organograma, que tem o objetivo de apresentar as competências e rotinas fundamentais que precisam ser desenvolvidas pelos conselheiros<sup>67</sup> de Assistência Social para potencializar o funcionamento da supracitada instância deliberativa, bem como aproveitar os argumentos fundamentados pelo CNAS e elegê-los como fonte orientadora do desenvolvimento de competências privativas dos conselheiros de Assistência Social, e, na sequência, imprimir uma reflexão sobre o assunto.

---

<sup>67</sup>Os conselheiros de assistência social são agentes públicos com poder de decisão nos assuntos de interesse coletivo, como aprovação de planos, gastos com recurso públicos e fiscalização e acompanhamento da política pública. Esses realizam um serviço público relevante, de forma não remunerada, desempenhando Funções de agentes públicos, conforme art. 2º da Lei nº 8.429/92, cuja uma das principais atribuições é exercer o controle social da Política Pública de Assistência Social. Os conselheiros enquanto agentes públicos (Lei 8.429/92) devem observar os princípios da Administração Pública, (legalidade, moralidade, publicidade, eficiência, impessoalidade) e o Princípio infraconstitucional da supremacia do interesse público. Também é seu dever ser assíduo e Pontual às reuniões. Em havendo impossibilidade de comparecer à reunião, a falta deverá ser justificada por escrito e entregue ao conselho. O Regimento Interno deve contemplar os critérios para a perda de mandato por falta às sessões e sobre suplência (artigos 13 e 21 da Resolução CNAS nº 237/2006).

**Figura 2 – Competências essenciais para conselheiros e conselheiras**



**Fonte:** BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Orientações gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da Lei de criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS . Brasília., 2013a.

Percebe-se, nos quadros da figura 2, verbos como: aprofundar, conhecer, buscar, manter e estudar. Estes presumem a aquisição de conhecimento, que, para alguns autores que discutem relações de poder, são preponderantes para fazer valer a realização dos interesses em disputa no contexto do campo de forças, a saber, os conselhos de Assistência Social.

Outro fator não menos importante que o conhecimento dispõe é a constatação de problemas que impulsiona indivíduos organizados e conscientes a lutar por aquilo que determinam. Quando se participa, é para contribuir com soluções para problemas identificados, e o controle social é um instrumento para fiscalizar a execução do que foi deliberado (BRASIL, 2013b). Logo, o acesso à informação é uma ameaça ao poder instituído.

Como vimos, ao se tornar um conselheiro ou uma conselheira da política pública de assistência social você passa a ter o poder de controle desta política e para isso precisa ter domínio de determinadas informações. Quanto mais informado você estiver, melhor será sua capacidade para analisar os planos de assistência social, julgar e avaliar se eles estão de acordo com o que está estabelecido nas leis e nas diretrizes das conferências (BRASIL, 2013b, p. 35).

Por sua vez, “a participação poderia ser traduzida com uma estratégia de aprendizagem do poder em todos os momentos e lugares em que se esteja atuando” (DUTRA, 2013, p. 108). Certamente, o melhor desempenho das atribuições específicas dos conselheiros não só se resume em tomar parte e fazer parte dos processos e rotinas no interior dos conselhos, mas abrange a necessidade de pensar, fora e dentro dele, momentos de práticas pedagógicas que possibilitem a aquisição de conhecimentos capazes de instrumentalizá-los intelectualmente nas disputas pelo poder.

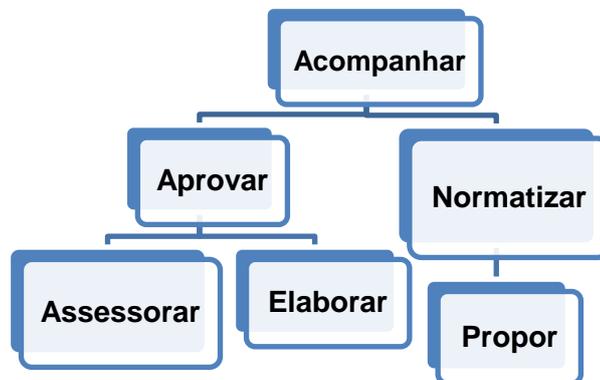
“Nessa direção, evidencia-se a necessidade de que os participantes tenham uma boa capacidade comunicativa e conhecimento técnico para a compreensão do contexto de interesses [...] nos processos deliberativos” (DUTRA, 2013, p. 109). Sendo assim, a qualidade e efetividade nos processos de tomada de decisões para o atendimento das demandas sociais legítimas dependerão, potencialmente, do saber-poder, entendido aqui como a soma do saber prático com o saber técnico.

Na compreensão também de Luiz, a “necessidade de capacitação<sup>68</sup> e fortalecimento [...] pela via crítico-democrática” é o caminho a ser trilhado para a qualificação das práticas conselhistas, por via de táticas que norteiem sujeitos a alcançar o máximo de eficácia nos momentos de concorrência pela realização de seus anseios(2011, p. 124).Corroborando o exposto, Dutra (2013, p. 109)

[...] afirmam que a qualidade do processo deliberativo revela-se como uma dimensão de análise que deve ser associada ao desenho institucional e ao contexto em que as instituições operam, de modo a melhor compreender as variáveis que incidem sobre os resultados institucionais.

Além de sistematizar e descrever o desempenho dos conselheiros de Assistência Social esperado pelo CNAS, cabe, aqui, também, elucidar os limites e as circunstâncias em que o poder de decisão dos conselheiros pode ser executado na elaboração, implementação e controle social da política pública em questão, a partir de um vocabulário comum como segue na figura a baixo.

**Figura 3 – Fases das deliberações nos Conselhos de Assistência Social**



**Fonte:** BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Cartilha SUAS 2 / Implicações do SUAS e da Gestão Descentralizada na Atuação dos Conselhos de Assistência Social. Brasília., 2013c.

Sendo assim, acompanhar é tomar parte, constantemente, de todas as ações realizadas referentes ao conselho. A aprovação ocorre quando o assunto em

<sup>68</sup> Na capacitação para conselheiros no Paraná no âmbito estadual, (LUIZ, 2011, p. 131-133) contribui com as seguintes proposições: Mobilização e organização da sociedade civil e de órgãos governamentais [...]; socializar e divulgar o conhecimento da LOAS [...]; cursos permanentes de qualificação profissional [...]; qualificar diferentes sujeitos, como ‘agentes multiplicadores’ [...]

discussão não é produzido nos muros do conselho, mas precisa da sua anuência. Assessorar, quando o conselho auxilia outrem para o desempenho de suas funções. A elaboração, quando o conselho provoca e produz algo relacionado ao assunto em questão. A normatização, quando o conselho cria normas a serem seguidas. A proposição, por fim, quando o conselho dispõe de uma proposição que necessita passar pelo crivo de terceiros (BRASIL, 2013c).

É nesse quadro que Martorano (2011, p. 51) afirma, com veemência, “que o principal aspecto da atividade do conselho é ser o órgão de controle da produção na fase decisiva da luta pelo poder entre a classe capitalista e a classe proletária”. Já Pannekoek, marxista holandês, pensa diferente; para ele, os conselhos, na sua capacidade de exercer controle, perpassam pela formulação de opiniões para transmitir a vontade de um grupo, concepção que Arendt (2005) comunga:

No seio dessa luta, eivada de forças e interesses diversos, os sujeitos inscrevem-se naquelas forças que operam na direção da defesa dos interesses públicos e coletivos contribuindo assim para derruir a ideologia burguesa, hegemonicamente instalada na atualidade. A luta se dá pela mudança do sentido da relação poder popular/poder governamental, superando a relação linear e instituindo relação circular, com hegemonia do público (BATTINI, 1998, p. 36).

Para tanto, ao se analisar as fases do poder de deliberação dos conselhos, as efetivações de tais exigências precisam ser gestadas em um momento anterior das discussões nos conselhos. Entende-se por momento anterior aquele que o grupo se reúne para debater problemas e, por conseguinte, criar soluções estratégicas e planejadas, com vistas a comunicar necessidades sociais, agora na instância supracitada, e, conseqüentemente, colidir contra a estrutura<sup>69</sup> instituída por via da luta política. “Estamos entendendo política como a ação que traz para a arena pública demandas por justiça que interpelam consensos e regras instituídas” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 71).

O que se quer dizer é que, antes das disputas ideológicas e políticas propriamente ditas no campo de forças do conselho, a formulação do discurso qualificado construída por representantes e representados se torna um momento

---

<sup>69</sup> Compreende a matriz organizadora das instituições [...]. Quanto às instituições ele as define como sendo um sistema de normas ou de regras socialmente sancionadas (POULANTZAS, 2000).

importantíssimo para que sejam possíveis resultados satisfatórios na realização dos interesses de uma classe. “A luta dos conselhos é pela consolidação da evidência da diversidade de força de poder manifestada nas relações entre poder popular e poder governamental, concretizados na paridade” (BATTINI, 1998, p. 37). Portanto, sem dúvida, todas estas fases do exercício do poder de deliberação são denominadas de controle social.

Geralmente, o debate a respeito do controle social perpassa por duas classificações distintas. A primeira defende o controle do Estado sobre a sociedade; a segunda propõe o controle da sociedade<sup>70</sup> sobre o Estado. Em concordância, e a partir do entendimento da segunda proposição referida pelo autor, em nível de Brasil “o controle social é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política de Assistência Social [...] e dos recursos financeiros destinados a sua implementação [...]” (BRASIL, 2006, p. 3).

Conforme propugna Mézáros (1987), urge a necessidade de constituição de um controle social adequado, este concebido em instituições socialistas, que propõem alternativas radicais, confrontadoras das contradições do modo de produção capitalista. “Reconhecer essa necessidade não é um convite à indulgência para com a produção de programas [...] de reajustamento socioeconômico. Por isso, o novo modo de controle social é inseparável dos princípios de uma economia socialista” (p. 54-57).

Como já foi dito, a expressão controle social pode ser compreendido de várias maneiras. Portanto, para esta reflexão, ficará limitado o entendimento de controle social como o envolvimento da sociedade civil organizada<sup>71</sup> nas fases de gestão das ações governamentais desenvolvidas pelo Conselho de Assistência Social. Ainda, “visa assegurar que as políticas públicas sejam planejadas de modo que responda as necessidades sociais e seus programas sejam cumpridos conforme o que foi pactuado” (SILVA, 2007, p. 183).

---

<sup>70</sup> A idéia de controle social exercido pela sociedade está associada a concepção gramsciana de Estado ampliado, isto é, que compreende o Estado como um espaço contraditório, no qual coexistem interesses das diferentes classes sociais, com a hegemonia de uma delas. Essa concepção aponta para a possibilidade de a sociedade civil organizada conseguir exercer uma contra-hegemonia, impondo, às vezes, o atendimento dos interesses populares (SILVA, 2007, p. 182-183).

<sup>71</sup> Nos termos de Oliveira, [...] organizada significa haver algum nível de planejamento e organização nas diferentes fases do ato de interferência, mesmo nos movimentos espontâneos que surgem em situações específicas exigem procedimentos organizativos (2014, p. 240).

São nessas perspectivas que o controle social se configura como instrumento importante dos conselhos gestores das variadas políticas públicas, pois o ato de fiscalizar a coisa pública além de propor fazer cumprir as deliberações acordadas, cria condições de refletir criticamente sobre os problemas originados na execução do planejamento, e esse processo colabora na retomada da reflexão do problema identificado no desempenho do controle social, e, por consequência, cria a possibilidade da qualificação de serviços, projetos, benefícios e programas. Portanto, “o exercício desta atribuição visa contribuir para aumentar racionalidade na tomada de decisões, ao identificar problemas, sugerir alternativas de solução, prever suas consequências e otimizar a utilização dos recursos disponíveis”(BRASIL, 2006, p. 5). De todo modo,

[...] para que a ICS<sup>72</sup> seja bem-sucedida no atendimento às suas demandas, é importante que seja observado o ciclo de planejamento e de elaboração da proposta orçamentária do município. A falta de previsão das necessidades da ICS nestes instrumentos certamente dificultará o atendimento das demandas. A definição das responsabilidades de cada conselheiro e o planejamento das atividades fazem parte da etapa subsequente para a efetivação da ICS. As atribuições e responsabilidades da instância e de seus conselheiros, bem como as regras básicas de seu funcionamento, são definidas no regimento interno da ICS. Anualmente, a ICS deve planejar as atividades que pretende realizar ao longo do período, estabelecendo um plano de trabalho que defina quando as ações devem ocorrer, onde serão realizadas, bem como os responsáveis e os recursos necessários para sua realização. Esse planejamento deve ser construído a partir de uma ou mais reuniões, de modo que envolva toda a plenária e construa consensos acerca das tarefas a serem realizadas. Uma vez aprovado pelo plenário do conselho e registrado em ata, o plano de trabalho deve ser encaminhado ao governo municipal, com vistas em apresentar as demandas de recursos materiais e financeiros (BRASIL, 2010, p. 70).

Cabe ressaltar, agora, também, que o controle social integra o processo e modelo de gestão pública<sup>73</sup>, que é exercido pelo monitoramento, acompanhamento,

---

<sup>72</sup> Refere-se a Instância de Controle Social

<sup>73</sup> Na implementação desse modelo, alguns desafios se apresentam, tais como reorientar as estruturas executivas do Estado para a atuação voltada para resultados e promover a inclusão e participação dos cidadãos na vida pública e, especialmente, nos processos decisórios do governo, notadamente no planejamento, avaliação e controle das políticas públicas. É igualmente importante investir no fortalecimento da capacidade governamental de coordenação política interna e de articulação junto aos demais atores públicos e privados. Em se tratando de gestão do Estado, é essencial acrescentar, ainda, os princípios constitucionais específicos para a administração estabelecidos no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil: “a administração

avaliação de programas, projetos, benefícios e serviços. Conseqüentemente, para a gestão, o controle social funciona como um sinalizador para implementação de problemas imediatos que visam o alcance de objetivos, metas e impactos voltados às políticas públicas. “Todavia, o monitoramento e a avaliação da gestão são compromissos inscritos no SUAS e integram as dimensões do controle social” (CAMPOS, 2006, p. 108).

Outro sentido que se dá neste estudo ao controle social como integrante da gestão<sup>74</sup> é percebido na sua fase operacional como “a administração das condições e dos resultados que o planejamento pretérito ajudou a construir” (SOUZA, M., 2006, p. 151). Assim sendo, o controle social também dispõe de mecanismos que funcionam como fontes de avaliação para superação. Como já apontado,

[...] a avaliação transpõe a indispensável aferição entre o planejado e o executado, reclama a apreciação dos vínculos estratégicos entre o presente e o futuro, a compreensão dos instrumentos, mecanismos e meios que possibilitem o domínio técnico do processo que se desenvolve entre a situação dada, sobre a qual o planejamento se apoia, e a situação desejada, a qual justifica o planejamento. Dito de outra forma, a avaliação das ações deve atentar para compreender os diferentes ingredientes e etapas de um processo cujo compromisso deve estar vinculado com a redução das desigualdades sociais e a geração de oportunidades efetivas para grupos sociais historicamente marginalizados dos benefícios e riquezas gerados pela sociedade brasileira. Este modelo de avaliação sugere uma ruptura com nossas experiências ancestrais, pois tradicionalmente as ações desenvolvidas no campo da assistência social não são objeto de avaliação por parte dos governantes e nem se manifestam como preocupação da sociedade civil<sup>75</sup>. De um modo geral, este é um problema persistente na área das políticas sociais. Neste domínio da ação governamental, as avaliações, quando efetivadas, privilegiam mais métodos quantitativos ancorados em perspectivas positivistas. Este é um componente que, somado as dificuldades anteriormente destacadas para o exercício da fiscalização sobre a gestão dos

---

pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2014, p. 9,12).

<sup>74</sup> Considerando-se esse aspecto da gestão, a pesquisa demonstrou que é nas Conferências da Assistência Social, mas, predominantemente, nos Conselhos que se dá a participação mais sistemática dos usuários dos serviços do SUAS, posto que, em geral, não existem outros mecanismos construídos (audiências públicas, mesas de concertação, fóruns, plenárias, ouvidorias etc.) que oportunizem a expressão de suas demandas ou opinião acerca da Política (COUTO et al. 2012, p. 142).

<sup>75</sup> A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (HABERMAS, 1997 apud TEIXEIRA, 2008, p. 21).

recursos financeiros, superdimensiona os obstáculos para a efetivação do controle social (CAMPOS, 2006, p. 108).

O controle social, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no trato da coisa pública, especificamente na gestão da Política de Assistência Social nos conselhos, significa um avanço no que diz respeito ao entendimento de conceber a sociedade como parte legítima nos processos de concertação social<sup>76</sup> e elevação do padrão da oferta de bens, serviços, programas e projetos oriundos da rede socioassistencial.

Numa tentativa de uma breve reflexão, torna-se necessário, agora, discorrer sobre o Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Feira de Santana-Ba – CMASFSA. A criação dos conselhos de Assistência Social, que ocorreu após a aprovação da Lei nº 8.742/93 – LOAS em nível nacional, significou um salto histórico na construção democrática da Assistência Social, possibilitando que o Estado e sociedade civil discutissem suas posições e proposições, celebrassem acordos e tomassem decisões conjuntas em espaços públicos de deliberação.

Porém, em nível local, a legalização do CMASFSA se deu no ano de 1994, por meio da Lei nº 1.761, sancionada pelo prefeito José Raimundo Pereira de Azevedo. Posteriormente, em 01 de junho de 2011, foi reeditada a Lei Municipal nº. 3.211, por meio da qual foram alterados, suprimidos e acrescentados alguns dispositivos à Lei nº 1.761. As principais razões que possibilitaram a criação do CMASFSA se dão na luta pela redemocratização do Brasil, provocada pela luta organizada da sociedade civil que vislumbrava um novo projeto de sociedade, onde a liberdade e a justiça social tinham seu lugar (FEIRA DE SANTANA, 2011).

Nas décadas de 70 e 80, diversas forças sociais se organizaram em movimentos de operários, intelectuais, universitários, camponeses, dentre outros. Em meados da década de 80, a Nova República se erigiu com a derrocada da ditadura militar e, assim, João Batista Figueiredo, o último Presidente Militar, sai, para a entrada de Tancredo Neves, que, entretanto, não conseguiu tomar posse do cargo, pois veio a falecer.

---

<sup>76</sup>Concebe-se o planejamento e gestão [...] como um processo de concertação social e tomada de decisão, envolvendo atores sociais, econômicos e agentes governamentais de um determinado recorte territorial, com vistas à definição de seu futuro (DALABRIDA, 2015, p. 1).

Dessa forma, José Sarney assumiu a presidência, e, em seu governo, foi promulgada a constituição de 1988, marco fundamental para o reconhecimento das instâncias de controle social. Este novo período foi caracterizado pelo anseio da democratização política do Brasil e pela busca da estabilização econômica. O aspirado Estado democrático de direito foi outorgado pelo plebiscito de 21 de abril de 1993 (RAICHELIS, 2011).

Dentre os destaques desse novo tempo, surge a criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social com caráter descentralizado e participativo. Contudo, houve alguns retrocessos porque o caráter descentralizado e participativo efetivado na política pública de Assistência Social nos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, foi conservador, fundamentado na lógica neoliberal, já discutida nesse trabalho. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva houve uma abertura democrática, mas sem grandes rupturas (RAICHELIS, 2011).

Dentre as várias dificuldades para fazer funcionar os Conselhos Municipais de Assistência Social em tal contexto, pode-se citar a exígua participação destes na receita pública, o que fortalecia a sujeição do município, por meio de acordos entre o executivo federal e os prefeitos. A partir dessas colocações, a questão da formação dos conselhos em escala municipal se deu por meio de uma investidura política orientada pelos ditames neoliberais, transgredindo as propostas acumuladas originadas pelas lutas históricas imprimidas pela sociedade civil brasileira.

Portanto, a criação dos Conselhos de Assistência Social de Feira de Santana-Ba, como em todos os municípios brasileiros se deram por determinação vinda de cima, e sob a imposição de que: quem não aderisse a proposta de criação dos conselhos não receberiam os repasses do Governo Federal para operacionalização da PMAS.

Na sua gênese<sup>77</sup>, o CMAS foi criado sem o mínimo de estrutura física e técnica. A falta de compreensão das representações do governo, bem como da sociedade civil a respeito das competências e prerrogativas do CMAS, foi motivo de muito conflito, pois a parte do governo aproveitou dessa oportunidade para estabelecer o conselho com espaço de redutos eleitorais e práticas assistencialistas.

---

<sup>77</sup>As reflexões imprimidas sobre a história do CMAS nas páginas 98 e 99 dessa dissertação, foram oriundas de informações fornecidas por Ângela Pérsico, atual presidente do CMAS em entrevista.

Sendo assim, quem primeiro se apropriou do CMAS foram: Euterpe Feirense, Sindicato dos rodoviários, Rotary Clube, Igrejas, Entidades Espíritas e Creches. Estes, tinham suas ações embasadas em ações pontuais, como entrega de cobertores, sopão, dentre outras coisas. No entanto, a proposta da PMAS e com o apoio do CMAS por meio do controle social era constituir as ações assistenciais na lógica das ações continuadas, sob o paradigma de direito do cidadão e dever do Estado.

Nesse contexto, as Assistentes Sociais Maria de Lourdes Cerqueira - na oportunidade Secretária de Desenvolvimento Social - Maria Bernadete Menezes e Del Carmen foram as protagonistas nas disputas que lutavam pelo reordenamento da PMAS. Vale reforçar que tais conflitos se situaram num campo de tensões, onde a concorrência ideológica perpassava por um lado em romper com as práticas assistenciais conservadoras, e pelo outro lado mantê-la.

Procurando considerar, nessa etapa, os rumos organizacionais dos conselhos, considera-se, de acordo com as orientações para conselhos da área de Assistência Social que, independente do número de conselheiros ou a origem das representações, essa paridade deve ser respeitada, de modo a garantir a participação das organizações sociais e populares no processo de formulação, decisão e controle das políticas sociais (BRASIL, 2004).

A composição paritária é composta com 50% (cinquenta por cento) de representantes governamentais oriundos de órgãos ou instituições das áreas de saúde, educação, trabalho e emprego, fazenda e habitação, e 50% (cinquenta por cento) de representantes da sociedade civil, eleitos entre representantes dos usuários ou de organização de usuários da Assistência Social, de entidades e organizações de Assistência Social e de entidades de trabalhadores do setor (BRASIL, 2006).

Quanto ao seu cunho, o CMASFSA é de natureza pública e tem como finalidade privativa exercer a orientação e o controle da política municipal de Assistência Social em seus aspectos econômicos e políticos, bem como zelar pela implementação do SUAS, contribuindo para sua materialização harmônica nos seus limites territoriais. O CMASFSA funciona de segunda a sexta, das 08h00 às 12h00 e das 14h00 às 17h00. Sua equipe de trabalho é formada por: presidente, secretária

executiva, técnica social, auxiliar administrativa e uma equipe de apoio (FEIRA DE SANTANA, 2011).

Ademais, sendo fiel ao regimento interno que se encontra em vigor, e de acordo com a resolução nº 13/2009, o Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana-Ba é composto por 14 (quatorze) membros titulares e respectivos suplentes, sendo 7 (sete) da administração pública e os outros 7 (sete) da sociedade civil do município, nos exatos termos do art. 1º da resolução em comento.

A realização das reuniões do CMASFSA acontece toda 2ª (segunda) quinta-feira de todo mês, a partir das 14h00, e com previsão de término às 18h00. Nestas oportunidades, comparece um representante de cada órgão da sociedade civil, bem como da administração pública. Para além das reuniões, o CMASFSA também presta assessoria corriqueira a instituições governamentais e organizações da sociedade civil, a exemplo das associações comunitárias, ONG's, fundações, abrigamentos de crianças, adolescentes e idosos (FEIRA DE SANTANA, 2011).

Concernente à sua missão, o CMASFSA tem a função principal de mediar a relação entre sociedade civil e poder público local, bem como imprimir, exaustivamente, o controle social na execução do planejamento da política pública de Assistência Social. De uma maneira geral, os conselhos têm como atribuições exercer o acompanhamento e a avaliação da execução das ações, seu desempenho e a gestão dos recursos, bem como deliberar e regulamentar, por meio de resoluções, as ações da Assistência Social, contribuindo, assim, para o fortalecimento do processo de implantação do SUAS e da PNAS.

Seu objetivo nuclear é dispor, a partir de seu caráter inerente de controle, acompanhamento, avaliação e fiscalização, contribuições significativas no aprimoramento de serviços, programas, projetos e benefícios em toda rede de serviços socioassistenciais do município de Feira de Santana-Ba. Quanto aos demais objetivos, pode-se dizer que o CMASFSA busca prestar serviços a comunidades em situação de vulnerabilidade social para a inclusão dos seus mandatários em áreas urbana e rural, e, ainda, assegurar que as ações, no âmbito da Assistência Social, tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária, bem como segurança de autonomia.

Importa considerar antes de passar para a próxima unidade temática do capítulo em curso, que a participação nos Conselhos de Assistência Social configura-se como elemento primordial para formulação e implementação da política de Assistência Social. Mas, para além disso, o próximo item que segue buscará elucidar e apresentar reflexões teóricas e críticas, no que concerne as variadas formas de participação.

### 3.3 PEDAGOGIA DA PARTICIPAÇÃO

A dimensão da participação é extremamente vasta, abarcando vários aspectos tais quais: política, popular, social/comunitária, democrática, cidadã, entre outras mais. Todavia, faz-se necessário conceituá-la e compreendê-la historicamente para um melhor entendimento desse conjunto de conceitos, que partem de “referenciais teórico-metodológicos distintos, novos ou ressignificados” (GOHN, 2005, p. 17).

Inicialmente, são as propostas do Desenvolvimento de Comunidade<sup>78</sup> (DC), emanadas da ideologia desenvolvimentista modernizadora postulada por Juscelino Kubitschek, os principais vetores de uma das facetas da pedagogia da participação<sup>79</sup>, materializada na década de 50. Assim,

[...] para aprender os contornos desta pedagogia, tendo presente os vetores mencionados no estabelecimento do conformismo mecanicista, um pressuposto básico é o entendimento que as experiências de DC, implementadas a partir dos anos 50, na América Latina, enfatizam a participação popular nos programas de governos como eixo central de processos de ‘integração’ e ‘promoção’ social. Tais programas, de um modo geral, são colocados como formas de ‘ajuda’ em face de situação do pauperismo, considerada a principal expressão da questão social no continente, visando, principalmente, conter a ameaça do comunismo, nesse contexto, em que as condições de pobreza são entendidas como facilitadoras (ABREU, 2010, p. 107–108).

---

<sup>78</sup> É um movimento destinado a promover a melhoria de vida de toda população comunitária com a participação ativa e, se possível, por iniciativa da comunidade, mas se essa iniciativa não surgir espontaneamente por meio do emprego de técnicas que a façam surgir e a estimulem afim de assegurar sua resposta ativa e entusiasta do movimento. (SOUZA, 2010, p. 40).

<sup>79</sup> Entende-se por pedagogia da participação o conjunto de métodos usados para adaptar os indivíduos a uma participação política ou apolítica.

Para que o objetivo desta ação fosse alcançado, foi necessário integrar a população nos programas de governo, oferecendo-lhe oportunidades de integração e promoção social para geração do bem-estar coletivo e superação do atraso instaurado. Para isso, o DC contribuiu como um processo pedagógico de ação junto às comunidades, pois, historicamente, sempre se dirigiu aos segmentos majoritários da população (operários industriais, trabalhadores em serviços, camponeses e massa marginal).

Nesta perspectiva, conforme ainda nos lembra Abreu (2010), as práticas participacionistas se estabelecem com atitudes inerentes ao processo de ajuda, constituindo-se como uma estratégia de intervenção social, superdimensionando os mecanismos de controle e de responsabilização dos sujeitos, de modo que a auto ajuda e a ajuda mútua seriam o caminho mais próximo ao alcance do bem-estar social.

Porém, uma das grandes conquistas em termos participativos no Brasil se deu com a consolidação da Constituição vigente, instituída em 1988 e adequadamente introduzida nas Leis Orgânicas Municipais de 1990, o que refletiu o clamor social do momento e passou a conceber a participação direta dos cidadãos em espaços de tomada de decisão, assegurando, assim, direitos sociais e coletivos para o exercício da cidadania (AVRITZER, 2009).

Os anos 90 são caracterizados por um conjunto de formas ampliadas de participação, dentre as quais se destacam as diversas formas de orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas, além de um conjunto de formas participacionistas consultivas e deliberativas da população. Estas foram inseridas decisivamente num processo de luta acerca da distribuição da riqueza socialmente produzida, por meio das políticas públicas, sendo resultado de um longo processo de reorganização da sociedade civil ocorrido no Brasil desde o final dos anos 70 (AVRITZER, 2009).

Os avanços que aconteceram no Brasil na década de 1990 em termos de instituições participativas marcaram a sociedade civil, pois possibilitaram que a mesma estivesse presente em espaços importantes e estratégicos, uma vez que estes ambientes poderiam provocar mudanças consistentes na relação sociedade-Estado (Ibidem). Sendo assim,

[...] os conselhos<sup>80</sup> municipais de assistência social de política são resultados das legislações infraconstitucionais, que regularizam os artigos da Constituição de 1988, sobre a saúde, assistência social, a criança e ao adolescente e as políticas urbanas. Esses artigos expressam genericamente a necessidade da participação [...]. O formato conselho emergiu das legislações infraconstitucionais [...]. A LOS – Lei Orgânica de Saúde, a LOAS Lei Orgânica de Assistência Social, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto das Cidades são as legislações federais que estabeleceram a participação em conselhos nos diferentes níveis administrativos. Cada uma dessas legislações estabeleceu a participação de maneira diferente, mas a partir dos anos 1990 todas essas formas de participação ficaram conhecidas como conselhos (AVRITZER, et al. 2009. p.34).

No que dedilha os conselhos<sup>81</sup> como instâncias mediadoras de anseios populares, há de se destacar a questão da participação cidadã nos conselhos municipais de Assistência Social. Assim, segundo afirma Sales (2010, p. 199), os conselhos de Assistência Social constituem-se “espaços necessários para o estabelecimento de novos mecanismos de ação política que se proponha a assegurar os direitos fundamentais previsto em todo seu marco regulatório”. Ainda conforme este mesmo autor, os conselhos gestores têm como principal desígnio implementarem a partir do controle social as políticas sociais públicas.

Em meio às diversas formas de participação que surgiram no Brasil logo após o período pós-autoritário, o Orçamento Participativo adquiriu destaque particular por suas práticas exitosas como este estudo já descreveu. São três as suas principais características, conforme Santos (1999): a participação aberta a todos os cidadãos; combinação da democracia direta e representativa; e alocações de recursos para investimentos. Traduz-se, assim, três formas institucionalizadas de participação, sem, contudo, serem estas as únicas.

---

<sup>80</sup>Os conselhos possuem a prerrogativa de intervir nas proposições governamentais, e de aprovar, ou não, a proposta governamental. Dito de outra forma [...], os conselhos têm o direito de deliberar e controlar as ações governamentais, de modo a acompanhar e avaliar se estas estão de acordo com a legislação e se atendem as necessidades localmente identificadas (BOSCHETTI, 2000, p. 146-147).

<sup>81</sup>Além dos conselhos a LOAS previu a realização da Conferência Nacional, e de Conferências Estaduais e Municipais a cada dois anos [...] os fóruns [...] constitui outro importante canal de organização e participação da sociedade (BOSCHETTI, 2000, p.147).

Atualmente, no Brasil, pode-se perceber os progressos no âmbito participativo a partir da gestão do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que apontou para o horizonte de inserção da sociedade civil nos espaços de tomada de decisão. Como exemplo, cite-se a proposta pioneira de realizar consultas com entidades da sociedade civil para elaboração do Plano Plurianual (PPA), reforçando os conselhos gestores de políticas públicas e criando novos conselhos em áreas sem tradição de participação; outro exemplo é a realização de um conjunto de conferências que ajudaram a estabelecer as prioridades dos diferentes ministérios (AVRITZER, 2009).

O conjunto de instrumentos de gestão ora mencionados traduz, certamente, a predisposição da conjuntura política hodierna em oferecer alguns elementos necessários para a aproximação de práticas político-democráticas. No entanto, há outras compreensões que as predicam como “pseudoparticipação<sup>82</sup>”. Considera-se, ainda, que os espaços criados pelo governo em pauta para a participação institucionalizada são artifícios criados para ocultar as suas motivações reais, que é a despolitização e desmobilização solapadas pelo consenso institucionalizado.

Conforme nos lembra Nogueira (2004), a participação pode ser exercida sob variadas formas. Assim sendo, o autor reforça que é o nível de massa crítica e/ou consciência política que condiciona o modo de participar. A primeira modalidade de participação que autor sugere é a assistencialista. Esta se caracteriza pelo menor nível de politização; geralmente, seu caráter não é continuado e se mantém por interesses individuais e até relacionados a atividades religiosas, comunitárias e políticas de Assistência Social. A segunda modalidade é a participação corporativa. Aqui, o objetivo das intervenções volta-se à garantia dos interesses de uma categoria social específica. A terceira modalidade é a participação eleitoral, situada no âmbito do direito político de votar e ser votado. A quarta modalidade participativa é a política. Nesta, o nível de politização é o mais alto, logo, o seu diferencial se origina taticamente, e as suas proposições indicam, sempre, para uma ordem societária desejável.

Procurando fortalecer ainda mais o debate sobre modalidades de participação recorreu-se a Souza (2002), pois este contribui com a reflexão de 3 (três) graus de participação. Considerando as perspectivas formuladas pelo autor, a participação está voltada: (1) às situações de coerção e manipulação, e à

---

<sup>82</sup> Ideia de uma participação fraudulenta e/ou enganadora.

pseudoparticipação; (2) às situações de informação, consulta e cooptação e participação autêntica; e (3) às situações de parceria, delegação de poder e autogestão. Seguem as características de cada escala de participação:

- Coerção: situações claras de coerção serão encontradas em regimes de exceção (ditatoriais, totalitários), nas quais a própria democracia representativa não existe.
- Manipulação: corresponde à situação na qual a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção, mediante, por exemplo, o uso maciço de propaganda ou outro mecanismo.
- Informação: o Estado disponibiliza informação sobre as intervenções planejadas.
- Consulta: o Estado não se limita a permitir o acesso a informações, sendo a própria população consultada.
- Cooptação: assemelha-se a uma cogestão implementada de modo pouco consistente; embora algum tipo de participação decisória possa ser aceita, a intencionalidade é, via de regra, a de envolver a sociedade civil na gestão para obter maior respaldo para as ações do governo, definidas segundo os canais e as formas convencionais. Ter-se-ia, aqui, mais ou menos a seguinte estrutura: o Estado e a sociedade civil organizada colaborando para a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.
- Delegação de poder: o Estado abdica de toda uma gama de atribuições, antes vistas como sua prerrogativa exclusiva, em favor da sociedade civil.
- Autogestão: na prática, a delegação de poder é o nível mais elevado que se pode alcançar nos marcos do binômio capitalismo + democracia representativa. Implementar políticas e intervenções de modo autogestionário, pressupõe uma sociedade basicamente autônoma.

Retorna-se aqui à questão de que o modelo pedagógico participacionista, aqui sustentado com argumentos e razões, pressupõe mudança e transformação social, e é uma forma de luta pela garantia de direitos civis, políticos e sociais. Sendo assim, na participação como processo social, os indivíduos se descobrem politicamente enquanto sujeitos, estabelecendo, assim, uma relação direta com os desafios sociais. Por isso, a participação deve ser orientada para o enfrentamento

da questão social, e não como um processo de reprodução da ordem vigente (TEIXEIRA, 2002).

Segundo Gohn (2003), compreende-se participação como processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, a partir do momento em que se desenvolve uma consciência crítica desalienadora, que busque, sobretudo, agregar força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, gerando novos valores e uma cultura política inovadora. Por outro lado, o conceito de participação política é enraizado de ideologias e é utilizado de várias maneiras, tais quais,

[...] contestando e legitimando a dominação mediante estratégias de manipulação como negando-lhe qualquer papel de institucionalidade numa idealização da sociedade, em que 'ficaria contra o Estado'. Na visão liberal [...], sua origem remonta a pólis grega, a participação tinha sentido decisional, restringindo-se ao processo eleitoral [...]. Mais recentemente vem traduzindo novos conteúdos e sentidos, às vezes contraditórios e tão múltiplos, que se pode chegar à descaracterização do fenômeno (TEIXEIRA, 2002, p.25).

As representações instituídas sobre participação política têm seu significado fortemente vinculado à conquista dos direitos de cidadania. Apresentando-se como um dever de todos, sua existência é imprescindível porque, através dela, todos podem exercer o seu direito de ser ouvido e tomar consciência do que está sendo feito, tornando-se um meio pelo qual a sociedade civil pode ser fiscalizadora das políticas públicas, que não podem ficar restritas a um pequeno número de indivíduos que ditam as normas, sem tomarem conhecimento do que os outros pensam a respeito (TEIXEIRA, 2002).

É indispensável que todo ser humano tenha o dever de participar da vida social, satisfazendo suas necessidades básicas e deixando a passividade que o impede de se tornar um ser atuante. Nesse sentido:

[...] participação supõe criação do homem para o enfrentamento dos desafios sociais. Esse processo de criação e enfrentamento resulta de uma dada realidade de consumo ou usufruto de bens, assim como uma dada realidade de funções e decisões que caracterizam fins sociais a serem alcançados. Essa realidade pode ser denúncia da situação da maioria populacional cujas condições de participação

não chegam se quer ao usufruto das condições básicas de reprodução da existência (SOUZA, 2010, p. 82).

A participação social e comunitária procede de uma concepção de cidadania ativa e se desenvolve em esferas marcadas por relações de conflito e manipulação, uma vez que objetiva, sobretudo, a prestação de serviços à comunidade ou a organizações isoladas; pode ser ainda considerada como participação em grupos ou associações para defesa de interesses específicos ou expressão de identidade. Os atores políticos, ao decidirem pela participação, podem ter objetivos muito diversos, a exemplo da realização da cidadania (TEIXEIRA, 2002, p. 31).

Há de se admitir que, objetivamente, a participação social se configura como um processo emancipatório de relevância, e, em ação, tem papel fundamental na autopromoção dos sujeitos sociais, existindo enquanto conquista processual. Ademais, apresenta-se com conotação instrumental, no sentido de que é vista como meio e/ou caminho para se alcançar certos objetivos. Como processo, a participação social não tem finalização, não se limita, é permanente e continuada, e está sempre se construindo (DEMO, 2001).

Ao coligir ao fenômeno da autopromoção, a participação visa superar as formas assistencialistas de execução das políticas sociais, bem como as residualistas, compensatórias e emergenciais. Por tal razão, pode-se dizer que a participação contrapõe-se a todos esses efeitos, visto que o assistencialismo não passa de uma maneira estratégica de sustentação e fomentação da pobreza.

A participação social propende a uma cidadania emancipatória, capaz de sustentar um projeto próprio de desenvolvimento que garanta aos marginalizados, condições equânimes de luta. Se a educação se diz emancipatória, não deverá deixar de seguir este meio. “Não corresponderá ao desafio da cidadania, se permanecer na mera transmissão, cópia reprodução de conhecimento, no puro ensino e na pura aprendizagem nos treinamentos domesticadores” (DEMO, 2001, p. 33).

Neste sentido, a cidadania viceja aquele que sabe tomar consciência das injustiças, descobre os direitos, vislumbra estratégia de reação e tenta mudar o rumo da história. Por isso, podemos dizer, sumariamente, que cidadão é o sujeito

participante, e, através desta conquista, a participação revela-se como componente fundamental da cidadania emancipatória. Nesse sentido,

[...] cidadania é a qualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos. Trata-se de uma das conquistas mais importantes na história. No lado dos direitos, repontam os ditos direitos humanos, que hoje nos parecem óbvios, mas cuja conquista demorou milênios, e traduzem a síntese de todo os direitos inalienáveis de direitos e deveres (TEIXEIRA, 2002, p. 70).

Conforme o autor citado anteriormente, a participação cidadã conceitua-se como um processo “complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”, inclui e abrange todas as outras formas de participação tal qual, política, social, popular entre outras (TEIXEIRA, 2002, p. 30).

A participação cidadã vai além de “fazer parte ou tomar parte”, de um grupo, de uma atividade, de um projeto. A proposição nuclear da participação cidadã contribui, sobretudo, na formação para a cidadania e autonomia, ao sensibilizar os indivíduos para os problemas sociais de sua comunidade, para que estes busquem alternativas de superação (TEIXEIRA, 2002).

Ainda nos conceitos deste autor, na sua essência, a participação cidadã é verdadeiramente materializada por meio de posicionamentos complementares, que em sinergia, constituem a construção da autonomia; ou seja, para participar civicamente, é necessária a militância em espaços públicos, estes, locais de discussão, debates, negociações e enumeração de problemas locais.

Deste modo, sendo as problemáticas identificadas, são, após isto, apresentadas nas instâncias institucionalizadas, locais eminentemente configurados como de tomada de decisão e/ou de resolutividade. Sendo assim, a extensão sócio-política da participação cidadã nos remete a compreendê-la com instrumento de controle sobre o Estado. Reforçando ainda,

[...] a dimensão decisória da participação está presente em todos que trataram do tema da democracia. Rousseau já salientava a importância da tomada de decisão, com o envolvimento direto e

permanente do cidadão, sendo o governo um corpo intermediário, encarregado da execução das Leis e da manutenção da liberdade, em nome do povo que pode limitar, modificar e retomar o poder quando lhe aprouver. É nula toda a Lei que o povo diretamente não ratificar (TEIXEIRA, 2002, p. 34).

Nessa perspectiva, enfatiza Zatti que “passamos a ser livres e autônomos porque podemos romper com a escravidão imposta e viver sob uma lei que proporcionamos a nós mesmos” (2007, p. 24). Seguramente, afirma-se, nesta ocasião, que a conquista da autonomia, tendo por condição a participação cidadã, é concebida neste estudo como a estratégia primordial para a garantia de novos direitos de cidadania que são conquistados e construídos a partir das decisões, das vivências da própria liberdade.

Porém, a mesma “exige um homem consciente e ativo, por isso o homem passivo é contrário ao homem autônomo”. Portanto, a autonomia inexiste sem a intervenção no mundo. Para mais, o que determina a consolidação dessa autonomia é o movimento participante de homens e mulheres em busca de melhores condições de vida (Ibidem, p. 53). Acima de tudo,

[...] a temática da autonomia que ganhou centralidade nos pensadores e na educação moderna, ganha em Paulo Freire um sentido sócio-político-pedagógico: autonomia é a condição sócio-histórica de um povo ou pessoa que tenha se libertado, se emancipado, das opressões que restringem ou anulam sua liberdade de determinação. E conquistar a própria autonomia implica, para Freire, em libertação das estruturas opressoras. ‘A libertação a que não chegarão pelo acaso, mas pela práxis de sua busca; pelo conhecimento e reconhecimento da necessidade de lutar por ela’ (FREIRE, 1983 apud ZATTI, 2007, p. 53).

Finalmente, constatou-se, conforme Demo (2001), que a participação supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscada e até temerárias. Ademais, a participação é um processo de conquista não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também dos técnicos, do professor, do pesquisador e do intelectual.

## **CAPÍTULO 4**

### **OS DESAFIOS DAS REPRESENTAÇÕES E SUAS VIVÊNCIAS NO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FEIRA DE SANTANA-BA**

São mostrados, nesta seção, os resultados alcançados pela pesquisa durante a coleta de dados, apreendidos por meio das informações disponibilizadas pelos sujeitos de estudo, os participantes das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana-Ba. Logo, os dados coletados foram reinterpretados de forma a responder o problema da pesquisa, com a intencionalidade de tornar possível o entendimento das práticas conselhistas a partir das contribuições da participação cidadã na gestão da política de Assistência Social de Feira de Santana à luz das relações de poder.

Dessa forma, foram apresentados e analisados os resultados deste estudo, que partiu do objetivo geral de analisar a participação cidadã como instrumento democrático de gestão da política pública de Assistência Social. Especificamente, as fases de investigação se organizaram em um primeiro momento tentando entender como os participantes das reuniões do conselho verificavam as demandas levadas ao debate. Por conseguinte, buscou-se averiguar como eram realizados os consensos diante das demandas verificadas, e, finalmente, verificou-se se havia acompanhamento para a efetividade das deliberações. Preliminarmente, as descobertas desta pesquisa foram orientadas pelo referencial teórico construído, que assim produziu respostas para uma primeira aproximação com o escolhido objeto de estudo.

Na sequência, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, compreendida como a técnica que auxilia o desvelamento da realidade social recortada. Portanto, a análise de conteúdo é realizada no “momento em que procura-se estabelecer articulações entre os dados e o referencial teórico da pesquisa com base em seus objetivos” (MINAYO, 2004, p. 78). Ademais, especificaram-se as unidades de análise, quais sejam: características sociodemográficas dos informantes da pesquisa; as estratégias da participação cidadã nos processos de luta no Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana – CMASFSA; a gestão participativa e sua influência nas tomadas de decisões da Política Municipal de

Assistência Social – PMAS; e o acompanhamento das deliberações emitidas pelo CMASFSA.

#### 4.1 CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DOS INFORMANTES DA PESQUISA

A caracterização dos sujeitos de estudo edificou-se mediante as entrevistas imprimidas no campo e teve o intuito de coletar um conjunto de informações particulares para essa pesquisa; em seguida, buscou-se descrever, objetivamente, a análise das variáveis. Consequentemente, no levantamento dos dados, foram destacados os seguintes aspectos: sexo, idade, escolaridade, profissão, renda mensal individual e familiar, e tempo de participação no conselho.

Por sua vez, foram entrevistados 8 (oito) adultos entre 42 (quarenta e dois) a 63 (sessenta e três) anos, dos quais apenas 2 (dois) homens, em sua maioria mulheres, quase todos com o ensino superior completo, sendo a maioria de Assistentes Sociais. Para mais, prevaleceu a renda mensal individual de 1 (um) a 3 (três) salários mínimos; no que concerne à renda mensal familiar, um pouco mais da metade recebe entre 1 (um) a 3 (três) e 4 (quatro) a 6 (seis) salários mínimos. Por fim, o tempo de participação no conselho variou de 1 (um) a 6 (seis) anos, e os que mais tempo têm de participação tiveram 12 (doze) e 25 (vinte e cinco) anos. Conforme mostra a sistematização no Quadro 3 a seguir:

Quadro 2<sup>83</sup> – Dados sociodemográficos dos Informantes da pesquisa

<b>Aspectos Estudados</b>	<b>Sexo</b>	<b>Idade</b>	<b>Escolaridade</b>	<b>Profissão</b>	<b>Renda Mensal Individual</b>	<b>Renda Mensal Familiar</b>	<b>Tempo de participação no conselho</b>
<b>Sujeitos Informantes</b>							
Sociedade Civil - 1 <sup>84</sup>	F	45	E. S. Compl.	A.S.	1 a 3 S. M.	1 a 3 S. M.	12 anos
Sociedade Civil - 2 <sup>85</sup>	F	47	E. S. Compl.	A.S.	1 a 3 S. M.	4 a 6 S. M	6 anos
Governo - 1 <sup>86</sup>	F	49	E. S. Compl.	A. S.	1 a 3 S. M.	1 a 3 S. M.	1 ano
Governo - 2 <sup>87</sup>	F	42	E. S. Compl.	A. S.	1 a 3 S. M.	7 a 9 S. M	2 anos
Mesa Diretora - 1 <sup>88</sup>	F	63	E. S. Compl.	A.S.	7 a 9 S. M	21 A 23 S. M	25 anos
Mesa Diretora - 2 <sup>89</sup>	M	61	E. S. Compl.	T. C. E.	1 a 3 S. M.	4 a 6 S. M	4 anos
Gestão <sup>90</sup>	F	42	E. S. Compl.	A. S.	1 a 3 S. M.	4 a 6 S. M	6 anos
Movimento de População de Rua <sup>91</sup>	M	43	E. M. Compl.	AU.	1 a 3 S. M.	1 a 3 S. M.	5 anos

Fonte: pesquisa de campo, 2015-2016.

<sup>83</sup> M: masculino; F: feminino

E. S. Compl.: Ensino Superior Completo; E. M. Compl.: Ensino Médio Completo

A. S.: Assistente Social; AU.: Autônomo

1 a 3 S. M.: um a três salários mínimos; 4 a 6 S. M.: quatro a seis salários mínimos; 7 a 9 S. M.: sete a nove salários mínimos; 21 A 23 S. M.: vinte e um a vinte e três salários mínimos

T.C.E: Técnico em Comércio Exterior

<sup>84</sup> Representante da sociedade civil - Trabalhadores do SUAS

<sup>85</sup> Representante da sociedade civil - Trabalhadores do SUAS

<sup>86</sup> Representante do governamental - Secretaria de Saúde de Feira de Santana-Ba

<sup>87</sup> Representante do governamental - Secretaria de Habitação de Feira de Santana-Ba

<sup>88</sup> Presidente do CMAS

<sup>89</sup> Vice-presidente do CMAS

<sup>90</sup> Diretora do Departamento de Gestão Integrada da SEDESO

<sup>91</sup> Liderança do Movimento Nacional de População de Rua em Feira de Santana-Ba

Do quantitativo total de indivíduos entrevistados, foi caracterizado, predominantemente, por pessoas do sexo feminino. Mesmo diante de um processo histórico e cultural de exclusão política das mulheres nas discussões da coisa pública, há um relevante quantitativo de mulheres participando das reuniões do conselho. Isso se dá porque os conselhos gestores de Assistência Social são ocupados amplamente pelo sexo feminino, pois a Política Municipal de Assistência Social sempre foi um campo de interesses dos profissionais de Serviço Social, que, por sua vez, tem, em seu quadro baiano, 93% (noventa e três por cento) de mulheres (CRESS, 2017). Assim, é de fundamental importância considerar que a participação na política supracitada tem sido um campo quase particular de intervenção das mulheres.

Em relação à idade, os participantes das reuniões do conselho de Assistência Social de Feira de Santana-Ba que foram entrevistados apresentaram uma variação que foi de 42 (quarenta e dois) a 63 (sessenta e três) anos. Esta faixa etária constitui um grupo populacional de grande importância quando relacionado ao campo empírico de pesquisa, pois estes demonstram mais compromissos com a coletividade. Foi verificado nas observações que não há interesse dos de menos idade para participar ativamente das reuniões do conselho como co-gestores, e sim quando se trata de interesses pessoais.

Quanto à escolaridade, os dados comprovam que, dos 8 (oito) entrevistados, apenas um não tinha nível superior. Nos termos de Filho (1988), a educação é a mola propulsora de conquista da cidadania. É possível afirmar, que no caso da Assistência Social, a capacidade crítica dos atores sociais, adquire importância particular nas disputas no interior do conselho, tendo em vista o “rastro” histórico, que embasavam as intervenções assistenciais, pregando que as mazelas sociais eram de exclusiva responsabilidade dos trabalhadores, e não previsto a partir das contradições da relação capital versus trabalho.

Contudo, foi verificado, a partir das observações assistemáticas, que o grau de escolaridade não determina a qualidade da representatividade no interior dos conselhos. Isso porque sem uma formação continuada relacionada à legislação e aos assuntos referentes à política pública de Assistência Social, bem como sem o desenvolvimento de habilidades práticas de negociação e de gestão da coisa pública, entre outras competências, a participação se torna esvaziada de

politicidade, isto é, sem conteúdo capaz de influenciar as decisões direcionadas ao interesse coletivo.

No tocante à profissão, os entrevistados, majoritariamente, são Assistentes Sociais. Assim sendo, a participação dessa categoria profissional no Conselho de Assistência Social de Feira de Santana-Ba, é reconhecida por inúmeras razões, e mais uma delas é o que está postulado no Código de Ética, como princípio norteador de tal profissão: “a democracia é tomada como valor ético-político central, na medida que é o único padrão de organização político-social capaz de assegurar a explicitação dos valores essenciais da liberdade e equidade” Brasil (1997, p. 15).

O exposto indica que uma das bandeiras da profissão é se apropriar de espaços democráticos, tendo como horizonte o tratamento e/ou confronto das relações sociais desiguais. Esta postura confirma o que Brito (2005, p. 13) exprimiu: “é uma característica da nossa profissão: para nós o debate é sempre necessário para a legitimidade das ações”.

Historicamente, a organização e participação política das Assistentes Sociais baianas vêm desde o reconhecimento do Serviço Social como profissão (regulamentada em 1957) até a luta pela consolidação de uma entidade de classe que lutasse pelos interesses dos Assistentes Sociais, perpassando pela resistência exercida pelo autoritarismo do regime militar na Bahia e, por conseguinte, sua relação com os movimentos sociais contestatórios que aspiravam um novo projeto de sociedade, onde a contribuição da categoria profissional em tela, no período de redemocratização do Estado, era lutar pelos interesses da classe trabalhadora nos seus processos de trabalho (BRITO, 2005).

No quesito renda mensal individual, os entrevistados, quase que na sua totalidade, recebem de 1 (um) a 3 (três) salários mínimos. Já a renda mensal familiar ficou bastante diversificada, sendo que 41% (quarenta e um por cento) recebem de 1 (um) a 3 (três) salários mínimos. Outros 41% (quarenta e um por cento) recebem de 4 (quatro) a 6 (seis) salários mínimos; 9% (nove por cento) recebem de 7 (sete) a 9 (nove) salários mínimos e os outros 9% (nove por cento) recebem de 21 (vinte e um) a 23 (vinte e três) salários mínimos. “Esta correlação entre participação e status socioeconômico é mediada pelos custos que geralmente são proporcionais à intensidade da participação” (BRITO, 2005, p. 87).

Uma possível explicação entre a renda e participação sócio-política voltado ao campo empírico da pesquisa é que os conselheiros de Assistência Social de Feira de Santana-Ba têm a obrigação de estarem assiduamente nas reuniões e uma boa parte deles, do lado da representação da sociedade civil, fazem parte de organizações e entidades sociais do município, com vínculos trabalhistas precarizados e que recebem verbas de subvenção de vereadores, bem como por meio de celebração de convênios com o município.

Portanto, uma das motivações em participar das reuniões do conselho pode estar ligada a representação de interesses das entidades sociais e também à garantia de mais tempo no trabalho, pois é o conselho que dá o aval final das entidades que estão aptas a receber os incentivos financeiros do município. Em contrapartida, os conselheiros representantes do governo assumem as cadeiras por indicação, participando mais como ouvintes e com menos compromisso.

Vale dizer que todo conselheiro, nas oportunidades de convocação para as reuniões ordinárias e extraordinárias, são liberados pelos seus postos de trabalho sem prejuízos nos seus salários, e o traslado é por conta do carro que serve o conselho. Por outro lado, os conselheiros fazem um trabalho voluntário, e os que têm compromisso verdadeiro com o aprimoramento da política de assistência ofertam seu tempo e energia para o alcance paulatino de tal horizonte.

O tempo de participação no conselho foi diversificado assim como foi a renda. A saber, dos oito entrevistados: 1 (um) afirmou ter 1 (um) ano; 1 (um), 2 (dois) anos; 1 (um), 4 (quatro) anos; 1 (um), 5 (cinco) anos; 2 (dois), 6 (seis) anos; 1 (um), 12 (doze) anos; e 1 (um), 25 (vinte e cinco) anos. Conforme Brasil (2006), a duração dos mandatos dos conselheiros é de dois anos, podendo ser reconduzidos por mais dois. Reforçando ainda, o Regimento Interno do supracitado conselho, no capítulo III da seção I, que trata da composição, organização e funcionamento, no § 2º, define que o mandato dos conselheiros é de “2 (dois) anos e não será remunerado, sendo seu exercício considerado de interesse público relevante, podendo ser reeleito por igual período” (FEIRA DE SANTANA, 2011, p. 5).

Entretanto, a escolha dos sujeitos de estudo dessa pesquisa não foram exclusivamente os conselheiros, mas os que mais ativamente participavam dos debates e que foram escolhidos em uma das fases do trabalho de campo a partir das observações imprimidas no locus da pesquisa. O que orientou essa postura está

fundamentado em Minayo (2004), que contribui dizendo que o mais importante não é a quantidade de entrevistados(as), mas se estes foram capazes de trazer conteúdos significativos para a compreensão do tema em questão.

Não casualmente, o tempo de participação no conselho foi critério de seleção e padrão de inclusão ou exclusão para contribuir com o estudo, pois as vivências acumuladas a partir da experiência durante os anos foram elementos que se justificaram preponderantes e colaborativos na produção de respostas mais próximas da realidade que se queria conhecer.

Partindo dessa premissa, pode-se dizer que os informantes da pesquisa que mais contribuíram com o estudo foram aqueles com mais tempo de vivência no conselho, uma vez que fora observado que estes tinham mais segurança e propriedade para emitir suas opiniões nos debates. Os que tinham menos tempo participavam mais como ouvintes e tiveram mais dificuldade de responder com clareza as inquirições. Partiremos, agora, para a continuidade do caminho percorrido da sistematização da análise dos dados qualitativos.

#### 4.2 AS ESTRATÉGIAS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS PROCESSOS DE LUTA NO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FEIRA DE SANTANA – CMASFSA

Os debates públicos em arenas institucionalizadas, especificamente em conselhos gestores, permitem a contribuição dos mais variados atores na influência das tomadas de decisões, dentro de certos limites, para o aprimoramento das políticas públicas. Sendo assim, algumas forças sociais têm participado estrategicamente nos processos de luta no interior das instâncias gestoras.

Na perspectiva adotada, a discussão que se segue é oriunda das entrevistas realizadas e documentos analisados, e buscará obter, analisar e explicar, nos limites do recorte da investigação, como os participantes das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana-Ba definem e identificam as demandas levadas para a pauta de discussão.

Portanto, ao serem interpelados os entrevistados<sup>92</sup> de como são identificadas as demandas trazidas para discussão no conselho, estes responderam primeiramente, de forma geral, a respeito dos agentes provocadores dessas demandas, que são: o próprio conselho, a Secretaria Municipal de Assistência Social, os mandatários dos serviços, associações, ONG's, trabalhadores da assistência, outros conselhos gestores ou consultivos e movimentos sociais.

No que diz respeito às formas que os atores lotados no conselho aplicam na identificação das demandas, percebeu-se, na diversidade de opiniões dos entrevistados, que tais demandas partem, geralmente, da análise feita, pelo conselho, sobre os relatórios trimestrais edificados pela gestão da política de Assistência Social, pela comissão de fiscalização do conselho, por rodas de conversas realizadas fora do conselho, escutas qualificadas, bem como, a partir de denúncias por parte do conjunto da sociedade. Sendo autenticado nas seguintes falas:

Inicialmente o conselho tem pauta para as reuniões ordinárias e extraordinárias, essas pautas são construídas a partir das necessidades, problemas e anseios que chega ao conselho pela gestão e também pela população, associações, pelos trabalhadores que atuam na ponta e a gente acaba dialogando com a presidência isso acaba se tornando pauta. Por exemplo, eu estou na comissão e quando nos reunimos para analisar os relatórios trimestrais e ao analisar os relatórios a gente identifica as fragilidades e potencialidades dos equipamentos que aparecem de forma explícita ou implícita (SOCIEDADE CIVIL1).

A outra forma é denúncia, algumas pessoas tem o contato direto com o conselho e deve ter, pois ele é o órgão fiscalizador né?(GESTÃO MUNICIPAL).

A gente tem demandas das visitas da comissão de fiscalização, a comissão de fiscalização é um eixo muito importante porque a gente vai ao local, tanto em entidades socioassistenciais como equipamentos da política de Assistência (MESA DIRETORA1).

A rua tem uma particularidade própria, num primeiro momento imaginávamos que era possível sentar, criar uma roda de conversa e passar ali meia hora conversando. A gente consegue sentar e conversar até 10 (dez) minutos e o pessoal vai falando: tô com

---

<sup>92</sup>Todos os nomes alusivos dados aos entrevistados que segue em todo o capítulo 4, da presente pesquisa, apresentam informações relacionadas as suas características no quadro 2 sobre: sexo, escolaridade, profissão, renda mensal individual, renda mensal familiar e tempo de participação no conselho, bem como a representação exercida no CMAS.

dificuldade de alimentação; de moradia; tô com dificuldade de roupa e aí a gente vai filtrando tudo isso e depois a gente vai onde cada um tá sentado e faz aquele trabalho bacana mesmo e a gente vai ouvindo. Essa é nossa estratégia. Depois que a gente filtra tenta trazer para um espaço mais aprimorado, com aqueles que querem discutir políticas públicas (MOVIMENTO DE POPULAÇÃO DE RUA).

Como se torna evidente, por meio das falas acima, as demandas levadas ao conselho surgem pelos variados agentes, que, na oportunidade de diálogo com o conselho e, mais especificamente, com a mesa diretora<sup>93</sup>, contribuem com suas experiências no exercício do controle social. Este, como se sabe, presume, a contribuição de variados atores sociais na cogestão da coisa pública, e nos termos de Souza, (2006), essa cogestão, é baseada não ao lado do Estado, mas abaixo dele.

Reforça, Nogueira (2004), que a gestão na qual está se falando serve eminentemente para resolver problemas imediatos, menos complexos causados pelos gargalos promovidos pela burocracia pública. Todas essas contribuições corroboram que o sistema de controle social brasileiro pensado a partir da década de 1990 sempre teve sua capacidade de intervenção nos rumos do Estado muito limitada, pois, o seu surgimento sempre esteve atrelado aos interesses do capital internacional.

Sendo assim, toda sua orientação ideológica dos conselhos gestores, formada em bases legais, é constituído para manter inalterado o modelo econômico vigente, por meio de processos, onde o consenso institucionalizado se torna um instrumento por excelência de resolução de conflitos entre sociedade e Estado, e assim reduzindo o desgaste político originado por ações coletivamente organizadas, que tinham como recorte espacial de luta, as ruas.

Para tanto, outro fator importante para este momento foi perceber como são constatados, pelos atores do conselho, os problemas oriundos da execução da Política Municipal de Assistência Social - PMAS e as estratégias aplicadas para apontar caminhos à resolução dos problemas verificados.

Fiel à contribuição de Sociedade Civil 1, o relatório trimestral configura-se como uma alternativa na identificação das distâncias entre como está sendo feita e

---

<sup>93</sup>A mesa diretora do CMAS é composta por presidente, vice-presidente, secretária executiva e 3 (três) técnicos de nível superior.

como deve ser feita a materialização da política de assistência no município. O relatório citado, como já se diz, é construído trimestralmente e, conforme as observações assistemáticas aplicadas, Lakatos; Marconi(2010), o entendimento sobre tal relatório se dá a partir de análises feitas pela comissão de avaliação de relatório do conselho, que tem como fulcro acompanhar, trimestralmente, se os resultados quantitativos dos equipamentos públicos que operacionalizam os serviços, projetos e programas da política de assistência estão próximos, distantes e/ou alinhados com as metas estabelecidas pelo pacto de aprimoramento da gestão SUAS<sup>94</sup> realizado entre os entes federados, bem como das deliberações oriundas das conferências municipais e a do próprio conselho.

Não está em sintonia com as metas e deliberações constitui-se um problema que deve ser debatido, no intuito de buscar soluções possíveis e viáveis. Vale dizer, aqui, que a contribuição do conselho no emitir de pareceres na oportunidade de análise dos relatórios trimestrais enquanto processo técnico de controle social revela o seu caráter consultivo e, para isso, um conjunto de saberes, competências e habilidades é papel preponderante na eficiência da elaboração de proposições que favoreçam a PMAS(CAMPOS, 2006).

Há de se destacar, também, que a comissão de fiscalização<sup>95</sup> do conselho se configura como uma útil estratégia para definir e identificar demandas sociais, pois a sua intervenção caracteriza-se por visitas na rede socioassistencial de Feira de Santana, onde o objetivo central é averiguar o desempenho de entidades sem fins lucrativos, projetos inscritos no conselho, equipamentos públicos governamentais e programas não governamentais, e se estão funcionando dentro da legalidade (FEIRA DE SANTANA, 2011). Na sequência, os resultados das visitas são socializados nas reuniões, sinalizando questões para o aprofundamento das deliberações. Assim, as tomadas de decisões dentro do conselho tentam estar de

---

<sup>94</sup>O Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, previsto na NOB/SUAS 2012, é o instrumento pelo qual se materializam as prioridades e as metas nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão do SUAS e da qualidade dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda no âmbito da Assistência Social. [...] O acompanhamento e a avaliação anual do Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS tem por objetivo observar o cumprimento de seu conteúdo e a efetivação dos compromissos assumidos entre os entes federados para a melhoria contínua da gestão [...], visando à sua adequação gradativa aos padrões estabelecidos nas normativas do SUAS.

Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#>. Acesso em: 05 mar. 2017.

<sup>95</sup> A comissão de fiscalização tem como papel fiscalizar atividades irregulares identificadas, geralmente pelos meios já externados no âmbito da PMAS (FEIRA DE SANTANA, 2011).

acordo com as reais necessidades, rumo à possibilidade de qualificação dos serviços socioassistenciais da rede pública e privada.

Embora a perspectiva para esta unidade de análise seja entender as ações orquestradas pelo conselho, no que concerne à discussão imprimida até aqui, apresenta-se, nesse momento, a denúncia como um modo de reação da sociedade diante de uma insatisfação presente na oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem a política de assistência. Em consonância com a fala da Mesa Diretora 1, as denúncias “chegam lá por escrito [...], telefonemas anônimos a gente recebe muito, já recebi cartas na minha residência”. Apesar da denúncia ser gerada a partir de um ato espontâneo, estase enraíza como mais um instrumento para identificação de demandas.

A população também tem seu lugar neste processo, de acordo com a fala que segue: “pelo menos o que eu faço é ouvir a comunidade<sup>96</sup>; a sociedade junto com as demandas, com as problemáticas vividas por eles é que levantamos as pautas para as discussões seja no meu trabalho seja na minha comunidade” (SOCIEDADE CIVIL 2). É verificado, na fala de Sociedade Civil 2, que as demandas também são colhidas, por meio da escuta qualificada, sem nenhum planejamento formal ou organização para tal.

Seguindo na análise, o representante do Movimento de População de Rua<sup>97</sup> externou que a estratégia usada pelo movimento perpassa em se colocar na mesma altura das pessoas em situação de rua, de modo a criar períodos curtos em rodas de conversas e ouvir as necessidades mais urgentes daqueles que estão no processo de exclusão. Buscando melhorar a qualidade de vida dos excluídos, as demandas ouvidas são levadas a canais de participação no poder local, em busca da conquista da cidadania. Estes atores primam pela discussão no cotidiano dos indivíduos à luz dos seus interesses, que têm por meta enumerar problemas imediatos e históricos, de modo a resolvê-los na perspectiva da hegemonia popular, respeitando, assim, o seu conhecimento socialmente produzido (FREIRE, 2005).

---

<sup>96</sup> A tendência atual não mais pensa a participação como o reverso da representação ou como veículo privilegiado da pressão popular, mas sim como expressões 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).

<sup>97</sup> O Movimento de População de Rua surgiu para enfrentar os riscos na rua [...], para repudiar o preconceito, a discriminação, as violações dos Direitos Humanos. Surgiu para reivindicar Políticas Públicas que atendam às necessidades e à dignidade humana (BRASIL, 2008, p.29).

A reflexão acima trata de uma intervenção articulada de um grupo específico, que harmoniza o uso de mecanismo de participação na rua com outros espaços institucionalizados. O primeiro espaço, local onde são enumeradas as demandas, e o segundo, espaços de influências na construção de consensos voltados a garantia e ampliação de direitos (TEIXEIRA, 2002).

Pode-se, afinal, chegar a um entendimento de que as formas de verificação de demandas levadas ao conselho ultrapassam os limites das reuniões ordinárias ou extraordinárias, deixando clara a existência de ações externas para melhor qualificar os debates, originadas de ações organizadas que exprimem sua pauta de luta (POULANTZAS, 1977).

Apoiando-se no conceito de consciência social de Giles (1985) e diante da multiplicidade de formas de apresentar demandas ao conselho, como foi apresentado e discutido a partir das falas dos sujeitos de estudo, verifica-se que, em todas elas, o poder do conteúdo argumentativo nas disputas nasce em virtude de constatações emanadas de ações investigativas que perpassam pela análise de documentos, observações minuciosas e discussões imprimidas no espaço de moradia e sustento de alguns indivíduos, e que formam a consciência social, tendo como expectativa precípua a reação da ordem pública a respeito da implementação da PMAS. Portanto, a consciência social de alguns atores atuantes do conselho é edificada por meio de constatações, que, conseqüentemente, são transformadas em poder de convencimento nas reuniões.

Não obstante, o pensamento de Arendt (1985) encontra convergências com a reflexão acima quando entende que o poder se baseia em deliberações acordadas em conjunto, em busca da formulação de um discurso que represente as necessidades de um coletivo. Portanto, a concepção originária do poder, nos termos da pensadora, só tem existência quando os homens agem em comunhão por meio de um consenso anterior.

Tais práticas sociais externadas acima encontram sustento em deliberações acordadas em conjunto e que representam aspirações coletivas. Como já foi dito, a avaliação dos relatórios trimestrais demonstra a competência consultiva que o conselho tem de demandar soluções aos problemas verificados na execução da PMAS, para o seu aprimoramento.

As aspirações em comento ligam-se intimamente, afirmam e representam as forças sociais originadas nas décadas de 70 e 80, que clamaram pelo reconhecimento da Política de Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado. Igualmente, a comissão de fiscalização também se torna uma dimensão do controle social que representa necessidades coletivas. A trajetória das experiências de acolher demandas pelo conjunto de indivíduos em situação de rua e, por conseguinte, leva-las às instâncias de poder também revela um movimento de atores fundamentados por uma outorga anterior.

Nesse campo de disputas, o papel do conselho é fazer a mediação entre a sociedade civil participante das reuniões e o poder público local. Nessa perspectiva, a sua atuação se materializa a partir de seu caráter deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizatório. Nesse ínterim, os atores das reuniões são os representantes desse conselho na formulação de estratégias para o exercício do controle social. Contudo, as observações integrantes do trabalho de campo revelaram que toda constatação de demandas, para serem incorporadas na execução da PMAS, precisa estar submissa aos limites da legalidade, coerente à dotação orçamentária estabelecida pela esfera nacional, responsável pelas regras gerais de uso do erário, e vontade política do chefe do executivo, que, no caso do município de Feira de Santana, faz parte de um partido político sem grandes aproximações com as causas sociais.

Isto posto, demonstra seus limites e possibilidades que será mais bem elucidado na sequência desse estudo e que já indica que a democracia deliberativa, por vezes alcança resultados injustos por depender de uma conjunção de elementos para conseguir efetividade nos seus processos de trabalho, como se vê na fala de Sociedade Civil 2: “o município, os trabalhadores e a gestão precisam conhecer Feira de Santana, a gente não tem o diagnóstico, não conhecemos Feira, as necessidades, pra gente priorizar essas necessidades”.

Apresenta-se, ainda, que a persistência, como foi visualizado, torna-se fator determinante para a conquista de pleitos no âmbito da PMAS, na medida em que as demandas são postas sempre abertas à revisão. Nesse quadro, foi notória a desigualdade política nos processos de verificação de demandas e, conseqüentemente, na apresentação das mesmas, uma vez que os conselheiros representantes da sociedade civil contribuem mais do que os do governo.

Uma possível explicação na desigual capacidade que os conselheiros por parte do governo têm em verificar demandas se dá por razões políticas retaliativas, que compromete o desejo político de contribuir com a cogestão da PMAS. Vale dizer, aqui, que houve uma certa dificuldade em conseguir as oportunidades de entrevista com os conselheiros citados porque havia uma certa preocupação por parte deles em se comprometerem com suas falas.

Com uma das entrevistadas da parte do governo, foi comunicado, através de suas expressões verbais em particular, silêncios, gestos e desconforto no momento da entrevista, o temor em ir de encontro com o governo municipal, pois se temia que qualquer informação comprometedoras daquele momento, uma vez socializada, redundasse em perseguições de toda natureza, que podem ir da transferência para outro espaço de trabalho indesejável até a demissão.

Como visto, a forma coagida de participação, que, aqui, é eleita como um dos caminhos da forma de participar dos conselheiros representantes do governo, é provocada por métodos de imposição de vontade (WEBER, 1998) que o adaptam a uma participação apolítica, materializada por quase nenhuma capacidade de proposição no conselho. Pondere-se que a relação social entre a conselheira governamental e o governo municipal, se estabelece por processos de coerção, que determina ações a serem obedecidas mesmo contra vontade.

Mesmo assim, ainda que os conselheiros se posicionem de forma diferenciada, seja por imposição de vontade, ou por ações coletivas acordadas, percebeu-se, nos recortes das entrevistas, que, por serem, em maioria expressiva, Assistentes Sociais, o que os liga é uma orientação ideológica de intervenção profissional que sugere a plena emancipação dos sujeitos sociais, advinda da formação ético-intelectual na academia, que prega, intransigentemente, que tais profissionais tenham, nas suas intervenções, um compromisso inalienável com a classe trabalhadora.

O exposto acima aponta contribuições na formulação dos discursos que são levados para as reuniões do conselho, bem como os sentimentos, motivações, valores e aspirações (MINAYO, 2004) que organizam as suas vocalizações. Agora, o debate situar-se-á no entendimento quanto à possibilidade dos atores, após a verificação das demandas, terem a oportunidade de opinar na definição da pauta das reuniões do conselho, que já prenuncia algum tipo de tomada decisão e

expressão da realização de interesses à luz das relações de poder. Partindo das contribuições dos informantes dessa pesquisa, foi confirmado que há abertura do conselho para ouvir os atores sociais na construção da pauta, conforme os registros que seguem:

Sim. A política de assistência já tem uma pauta própria durante o ano. O próprio ministério, o governo do estado está discutindo uma pauta que deve chegar ao governo municipal e ser discutida e dada uma resposta e essa se torna pauta prioritária. E depois as próprias demandas que vão chegando ao conselho vão sendo aprofundadas [...]. (SOCIEDADE CIVIL1).

Na definição da pauta não, mas nós descobrimos uma estratégia que é burocrática e nós precisamos respeitar esse processo, nós enviamos um ofício com antecedência, apresentando qual demanda queremos que seja discutida lá e os conselheiros lá com sua equipe eles avaliam se essa pauta entrará na reunião ordinária (MOVIMENTO DE POPULAÇÃO DE RUA).

A pauta é feita pelo conselho; o órgão diretivo do conselho que é a presidência e vice-presidência, alguns departamentos de acesso como é o caso da proteção social especial e básica e nós somos abertos a pauta da reunião. As pautas das reuniões são encaminhadas para os conselheiros e demais pessoas com 8 (oito) dias de antecedência e também pode ser acrescentada outras coisas na hora da reunião no que ocorrer, trazemos nas reuniões o que foi discutido na reunião anterior, o que foi demandado, aí a gente traz as coisas que ficaram pendentes. A pauta é muito dinâmica, ela pode reverter até no dia da reunião, é aberta, não existe uma pauta fechada (MESA DIRETORA1)

Procurando considerar o rumo que Sociedade Civil 1 deu para responder a pergunta em foco, ficou explícito que a pauta das reuniões são organizadas com antecedência, e isto pode ser confirmado quando se obteve acesso ao Plano de Ação do Conselho Municipal de Feira de Santana. Neste documento, são postuladas todas as ações do conselho durante um biênio. A esfera federal, bem como a estadual também, tem oportunidade de opinar nas pautas de discussão quando se refere a questões de maior importância voltadas ao pacto de aprimoramento de gestão da política de assistência.

Isto pode ser perceptível nas oportunidades de observação quando o governo do Estado, por meio de uma auditoria, verificou algumas fragilidades na execução da PMAS e exigiu prioridade para resolução dos problemas verificados, que, objetivamente, precisavam passar pelo crivo do conselho, a exemplo: defasagem

técnica e material na operacionalização dos serviços ligados a política de Assistência Social.

Outra referência foi a do Movimento de População de Rua, que não tem as prerrogativas de conselheiro, mas deixa claro que as indicações coletivas feitas para as pautas são apreciadas e analisadas, e que o meio usado para tal é um documento feito a punho com a logomarca do movimento. É correto afirmar que os mais variados atores têm oportunidade de opinar nas pautas, contudo, o tempo de ser inserida as proposições na pauta vem da mesa diretora, composta pelo presidente e vice-presidente do conselho.

Toda reunião do conselho se inicia com os assuntos pendentes, que, quando não resolvidos, continuam a ser debatidos nas reuniões subsequentes e só são extintos da pauta quando se esgotam as possibilidades de resolução. Cabe destacar que a pauta não é engessada, pois, nas reuniões ordinárias, elas são abertas e públicas. Ademais, foi verificado, por meio da análise documental sobre o relatório de desempenho do conselho, e reafirmado com as observações, que, além dos conselheiros e integrantes da gestão, outros sujeitos participam das reuniões quando a pauta lhes interessa, inclusive para apresentação de denúncias. Deste modo, a pauta se torna aberta a questões que surgem sem ser esperadas e, que, dessa forma, ampliam a dinâmica democrática aos assuntos que compete ao conselho. Para melhor esclarecimento da diversidade de participantes nas reuniões do conselho, será apresentado o quadro que segue:

Quadro 3 - Sistematização da análise documental

Natureza e tipo do Documento	Período	Origem do documento	Pergunta orientadora da análise	Respostas encontradas da análise
Prestação de contas / Relatórios de desempenho de Conselho municipal de Assistência Social	Janeiro à dezembro de 2015 e Janeiro à dezembro de 2016	Conselho Municipal de Assistência Social	Quais atores sociais participam da reunião do conselho?	Conselheiros da Sociedade Civil e do Governo, representantes de Entidades Socioassistencias (Associações, ONG's, Fundações – rede complementar), Secretário de Desenvolvimento Social, Membros de outras políticas setoriais, Membros de outros conselhos gestores e de direitos, Convidados em geral, Coordenadores e Técnicos dos equipamentos municipais, funcionários da Secretária Municipal de Assistência Social – SEDESO (Técnicos, Diretores dos Departamento de Assistência Social, Coordenadores da Proteção Social Especial e Proteção Social Básica, Movimentos Sociais, pessoas em situação de rua, estudantes em geral.

Fonte:Feira de Santana (2015-2016).  
Elaborado pelo autor.

Importa considerar, todavia, que a razão da multiplicidade de atores que participam das reuniões, constatada na análise documental e interpretada com o auxílio das observações, justifica-se, também, pelo reconhecimento do conselho como um espaço pedagógico que pode contribuir na aquisição de habilidades técnico-operativas de militantes, estudantes e profissionais no que concerne aos princípios, diretrizes e objetivos que estruturam a Política de Assistência Social. Reforçando ainda essa matéria, segue uma contribuição de uma das entrevistadas, que corrobora com a fidelidade empírica em torno do debate em questão: “o conselho conhece a política de assistência social de Feira de Santana, ele conhece os problemas da política porque ele visita; ele fiscaliza e ele acompanha de perto o desenvolvimento da política” (GESTÃO MUNICIPAL). Vale aqui, porém, tornar conhecida que essas participações não são continuadas.

Focando, agora, nos trabalhadores da PMAS, a grande maioria destes ainda enxerga o conselho, de acordo com a contribuição de Gestão Municipal, como um

local de enfrentamento, usando as palavras da entrevistada como batedor, principalmente nas questões que envolvem assuntos relacionados aos espaços sócio-ocupacionais<sup>98</sup> de trabalho dos executores finais da PMAS. Por tal razão, a assiduidade dos trabalhadores acaba por não ser garantida. Logo, essa discussão se torna extremamente complexa, pois os trabalhadores que atuam na ponta vivem todos os problemas e desafios para operacionalizar a política, e, quando se tornam ausentes dos debates, acabam por fragilizar em partes o processo de aprimoramento da política pela omissão de inserir o caráter ético-político na sua prática profissional, participando das reuniões esporadicamente.

Claramente, alguns sujeitos de estudo dessa pesquisa que participam de comissões<sup>99</sup> e movimentos sociais, bem como aqueles que já têm uma boa experiência com práticas conselhistas - além de conhecimento e experiência acumulada sobre a política de assistência, demonstram uma relevante capacidade de proposição no que diz respeito a sugestões para elaboração das pautas. Confirmando a assertiva de Nogueira (2004), é o nível de massa crítica e/ou consciência política que condiciona o modo de participar. Contudo, mesmo com as mesmas oportunidades de emitir proposições, foi percebido nas observações que muitos dos participantes e até conselheiros participam com menos proatividade nas reuniões, digo, como ouvintes na maioria das vezes, situação já explicada acima. Aqui, incluem-se os conselheiros representantes do governo e os conselheiros representantes dos usuários da PMAS.

Na perspectiva de Governo 2, para que a representação dos usuários seja mais significativa é preciso: “o, uma proposta, uma coisa que eu bato muito no conselho, é que a gente tem que trabalhar um pouco mais nos bairros, nas comunidades”. Reforçando ainda, o que a entrevistada propõe é fazer reuniões periódicas e itinerantes do conselho nos bairros. Deste modo, os usuários dos serviços da assistência se motivariam mais a participar dos processos decisórios que envolvem a política e, por conseguinte, a qualificariam.

Sob este prisma, existem, no Conselho de Assistência de Feira de Santana, os representantes com direito a voto, estes conselheiros, com algum tipo de ligação

---

<sup>98</sup>Espaços de trabalho do Assistente Social.

<sup>99</sup>Compete as comissões, partes delegadas auxiliares do plenário, verificar, vistoriar, fiscalizar e emitir pareceres sobre as matérias que lhes forem distribuídas ou atribuídas [...], assinados pelo presidente da respectiva comissão (FEIRA DE SANTANA, 2011, p. 18).

com a rede prestadora de serviços sociassistenciais - o 3º setor. Isso demonstra que há uma centralidade desse segmento na cogestão da PMAS e que também existe uma razoável dependência do conselho para com os profissionais das instituições em manter o debate público; ademais, as instituições também dependem do Estado para manter sua prestação de serviço (FEIRA DE SANTANA, 2015-2016).

Como visto, “a capacidade de agenda é entendida como a habilidade dos participantes da deliberação em colocar temas ou questões para o debate político e público” Cunha (2013, p. 176). Dito de outra forma, a capacidade de propostas para agenda no Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana, pelos seus atores, segundo os entrevistados, dá-se, primeiramente, por um cabedal de conhecimentos (avaliação de relatórios, fiscalização em locus, escutas qualificadas voltadas a comunidade e denúncias) que os habilitam a satisfazer determinado direito.

A proposição na pauta está situada, objetivamente, na arena do sistema relacional de poder, que toma para si a soma do saber prático com o saber técnico, qual seja o “saber-poder” segundo Poulantzas (2000), como prerrogativa determinante nas tomadas de decisões de interesse coletivo, vale dizer, no que diz respeito especificamente à pauta das reuniões.

Sendo assim, não se torna mais exclusiva para o Estado as decisões monolíticas a respeito da Política de Assistência do Município em questão, que são feitas, tradicionalmente, conforme a fala de Sociedade Civil 1 postulada acima. Sobre a capacidade de contribuir com a elaboração da pauta, pode-se dizer que esta não garante tomadas de decisões emanadas de tais sugestões aptas para a elaboração e implementação da PMAS.

Na sequência, os sujeitos pesquisados foram abordados com a seguinte pergunta: quais propostas vocês defendem na elaboração e implementação da PMAS e quais ideias orientam a defesa de sua representação? Por meio desta, buscou-se de todo modo entender, nas relações do conselho, a dimensão simbólica da participação sem se esquecer dos seus desdobramentos, e, com auxílio dos recortes abaixo, foi atestado que os princípios orientadores consubstanciados aos indivíduos pesquisados, concernente à defesa de suas representações, foram a luta pelo reconhecimento da PMAS como pública e pelos objetivos e diretrizes materializáveis, o bem comum e a identidade profissional:

A nossa luta é que a política pública de Assistência seja implementada, ela ainda não é como deveria. O que me norteia é se outro tá bem, a questão do bem comum mesmo. Como já frisei antes a respeito da questão do coletivo, você não só pode pensar na sua problemática, se o seu problema é população de rua, só debater sobre população de rua, não! Nós temos que ter uma visão mais ampla e pensar no coletivo mesmo (SOCIEDADE CIVIL2).

[...] existe uma interpretação equivocada muito grande em relação o que é a política de assistência social e o que é caridade. Então, há uma defesa nossa para que se cumpra, para que possamos estar ofertando, oferecendo o que realmente é a política de assistência e não o que não é, digamos assim, uma ajuda, um favor, é o direito do cidadão. (MESA DIRETORA 2).

Bom, olha só... na verdade, o que nos motiva a estar, a representar, primeiro é o fato de nós termos escolhido, eu ter escolhido a profissão assistente social, e isso, na verdade, me fez observar a questão em si, a luta, apolítica, e, uma vez observando isso, então, eu me sinto motivada, e, pra mim, enquanto profissional, é enriquecedor participar do Conselho porque isso me faz, na verdade, ter um outro olhar (GOVERNO 1).

A partir das alocações descritas, destacam-se as dimensões simbólicas da participação, isto é, princípios que orientam ou motivam as ações políticas travadas no conselho pelos seus atores, e que influenciam nos posicionamentos defendidos no reconhecimento da Política de Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado. Esse elemento simbólico é percebido quando relacionado às lutas históricas para romper as práticas assistencialistas que “desde a era medieval e avançando para épocas mais recentes, que atingiram até mesmo o século XIX, a assistência era encarada como forma de controlar a pobreza e de ratificar a sujeição daqueles que não detinham posses ou bens materiais” (MARTINELLI, 2011, p. 97).

Essa discussão se torna franqueada quando Sociedade Civil 1 apresenta, como proposta que defende no conselho, a implementação da política, pois, atualmente, a política está muito distante de se realizar de acordo com seu paradigma federal, e, conseqüentemente, não consegue se constituir como deveria. Contextualizando a realidade do Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana, isso significa que uma das grandes razões da prevacente maioria em estar participando é a luta para que a letra da lei torne-se viva e materialize-se, dificuldade consolidada em grande parte dos municípios brasileiros.

A própria entrevistada afirma que a execução da política não está como deveria. Também nesse sentido, corroborou Governo 1: “eu me coloco na gestão como alguém que vê a política como uma forma de trabalhar, de fazer com que aconteça aquilo que está nos escritos, né?” Em consonância com o exposto, “o exercício do direito nunca é algo dado, pelo fato de estar no texto da lei: mas é sempre um ideal a ser conquistado, a expressão de um anseio [...]” (ROCHA, 2010, p. 17). Portanto, construir o político no social torna-se ponto nuclear para defesa de propostas e ideais mediados pelas representações.

Se torna evidente, na fala de Governo 1, uma incoerência entre o discurso e a prática, porque, como já foi externado, os conselheiros por parte do governo são quase sempre omissos aos assuntos do conselho, mas a sua fala demonstra uma aproximação com a luta da classe trabalhadora, mas não vivida numa proporção razoável, necessária nos processos de luta no interior do conselho.

Externamente falando, é correto afirmar que as dificuldades de operacionalizar tal política perpassam por questões de caráter institucional, administrativo, técnico e político. Uma dessas dificuldades gira em torno do fato de que, geralmente, as contratações de profissionais da assistência, no município, são feitas mediante indicação de vereadores. Como consequência, estes profissionais têm, na indicação, o seu porto seguro, o que faz com que acabem por negligenciar a necessidade de compreensão a respeito da PMAS. Outra questão é a falta de tecnologias gerenciais e equipes multiprofissionais na Secretaria de Assistência Social de Feira de Santana, que auxiliem o conselho nas tomadas de decisões.

Com a crise política e econômica hodierna, o repasse atrasado de verbas advindas do governo federal tem atingido, diretamente, a qualidade dos serviços prestados pela assistência, bem como as aquisições materiais dos usuários dos serviços. Outro fator a ser destacado é a exacerbada burocracia nos processos licitatórios, que, por suas regras próprias, dificultam e muito, aonde e como melhor gastar o dinheiro público.

As disputas por parcelas de poder no interior da PMAS, nos seus mais variados espaços, também se revelam como um ponto fraco, porque gera-se uma preocupação maior em estabelecer redutos eleitorais do que garantir direitos aos usuários dos serviços da PMAS. Além disso, existem características próprias do projeto político do governo federal, imputadas ao local, que têm, na supervalorização

do alcance de metas expressas por números, a condição principal para a aquisição de verbas, o que, por sua vez, faz com que a atenção qualitativa voltada aos serviços fique depreciada.

Acrescenta-se à análise o bem comum como conteúdo simbólico orientador dos ideais participativos do conselho. Outra ênfase a ser dada na fala de Sociedade Civil é a politização por parte da informante, por entender que as defesas pela elaboração e implementação da política de assistência se caracterizam em compartilhar, com aquele que dela necessitar, o conjunto de benefícios, serviços, programas e projetos oriundos de uma riqueza socialmente produzida. Além disso, a mesma informante defende a proposta do símbolo dos sentimentos de solidariedade, isto é, compromisso com as demandas das mais variadas representações do conselho. Assim, confronta a modalidade de participação corporativa, que tem, como motivação para suas intervenções, a garantia dos interesses de uma categoria social específica (NOGUEIRA, 2004).

O bem comum também pressupõe deveres e consciência das responsabilidades com a coletividade, isto é, o homem cívico é aquele que contribui com o desenvolvimento e/ou enfrentamento das causas sociais de modo a engajar-se ao bem comum de uma comunidade, até mesmo de uma sociedade. Reforçando ainda, “investir para formar um novo cidadão e cidadã que aja solidariamente na coletividade, e não apenas vise os interesses individuais” (ROCHA, 2010, p.24). A questão da identidade profissional também obteve seu lugar como responsável, simbolicamente falando, das razões de participar, pois os Assistentes Sociais, no seu código de Ética, têm, como princípios ético-políticos fundamentais, a liberdade, a justiça social e a democracia (BRASIL, 1997).

No ponto de vista de Teixeira (2002), a dimensão simbólica da participação deve ser considerada como componente consubstanciado aos processos influenciadores de tomada de decisão. Para tanto, o exercício do controle social na sua dimensão simbólica elucida os motivos subjetivos que cada sujeito social traz consigo para idealizar uma realidade aspirada. Deste modo, esse elemento simbólico, nos termos desse estudo, situa-se no sentimento de solidariedade, bem comum, identidades e lutas históricas, os quais não se apartam, antes, somam-se como mais um elemento a ser inserido ao sentido dado às ações estratégicas e planejadas.

Estas foram o principal foco dessa unidade de análise, que pretendeu buscar fôlego para construir um caminho analítico e interpretativo no que diz respeito aos meios externados pelos atores entrevistados, com o firme propósito de apreender como eles fazem para identificar as demandas levadas ao conselho ou como vêem o desenvolvimento de tal processo.

#### 4.3 A GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA E SUA INFLUÊNCIA NAS TOMADAS DE DECISÕES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PMAS

Na contemporânea organização do Estado, vem se desenvolvendo, desde o final do século 20 (vinte), uma ampliação de mecanismos participativos no campo da gestão pública brasileira, provocados, sobretudo, por exigências exógenas, a saber, a internacionalização do capital. Pode-se dizer que a inserção da sociedade nos processos de tomada de decisão na elaboração e implementação das mais variadas políticas públicas se configura como gestão pública participativa<sup>100</sup>, que se materializa em espaços institucionalizados que congregam e mediam as lutas sociais e políticas que ocorrem na sociedade (NOGUEIRA, 2005).

Nesse particular, o Estado moderno é entendido nos marcos das suas contradições, o que nos permite enxergá-lo mais aberto à organização da sociedade civil organizada, no seu interior, para a conquista de direitos civis, políticos e sociais. Isto significa que o Estado, mesmo com seu caráter burguês, absorve os interesses das classes populares, embora de maneira desigual se comparado às demandas da classe dominante.

Em decorrência da reflexão acima, os sujeitos entrevistados nesta pesquisa foram interpelados a respeito de como se chegava à construção de consensos em momentos conflituosos nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana. Diante disso, tornou-se pertinente explicitar as ricas contribuições postuladas abaixo, que atribuíram ao conhecimento legal da política fator preponderante para formação de consensos no supracitado conselho.

---

<sup>100</sup> A tendência atual não mais pensa a participação como o reverso da representação ou como veículo privilegiado da pressão popular, mas sim como expressão de práticas sociais interessadas em superar os gargalos da burocracia pública e em alcançar soluções positivas para os diferentes problemas comunitários (NOGUEIRA, 2005, p. 121)

Eu acho que o que prevalece é o conhecimento. A gente conta com a experiência da presidente, a experiência dela de também estar acompanhado a gestão em conhecimento mesmo, aprofundado pela legislação que respalda nossa voz e as decisões ali no conselho. Então quando a gente diverge é porque tá identificando que nós não estamos dando conta daquilo com deve ser feito. Não se fica sem chegar ao consenso, mesmo em assuntos de grande polêmica. O que pode acontecer é retornar a discussão com novos elementos numa nova reunião. (SOCIEDADE CIVIL 1).

Então, pra chegarmos ao consenso precisamos ter uma explicação, pra defender alguma coisa, eu preciso estar respaldada na lei pra que eu possa fazer eles compreenderem e as coisas não são de cima para baixo eu não posso chegar no conselho e dizer vocês tem que acatar minha opinião, as coisas não são dessa forma, a minha justificativa tem que estar pautada em alguma coisa e essa coisa é a lei, essa coisa são as orientações técnicas, essa coisa é minha compreensão ética de um processo que vem a muitos anos, e que sabemos que não estamos engatinhando mais, estamos num processo de construção continuada do SUAS. [...] é nisso que o conselho tem nos ajudado a pensar a caminhar, tem nos ajudado a dar passos legalmente direcionados (GESTÃO MUNICIPAL).

Nas falas de Sociedade Civil 1, bem como de Gestão Municipal, foi possível verificar que o conhecimento da legislação (que se compõe por meio da Política Nacional de Assistência Social, regimento interno do conselho, lei de criação do conselho, decretos, resoluções, notas técnicas e orientações técnicas) é instrumento que influencia diretamente nas tomadas de decisões que competem ao conselho. Isto é, o poder de argumentação de quem participa das reuniões, independentemente do direito a voto, é necessidade explícita nas formulações dos discursos concorrentes.

Discorrendo, ainda, sobre a ligação entre as práticas conselhistas exercidas nos limites da legalidade e o poder de argumentação, colabora Movimento de População de Rua. “Eu acredito [...] que parte da lei, agora, existe muito desconhecimento por parte de alguns que estão lá. Então, se a pessoa desconhece a tomada de decisão vai partir de uma lógica de quem tem poder de argumentação”. Essa fala robustece mais ainda a reflexão já imprimida no item 4.2 desta pesquisa, que discorre sobre a participação omissa advinda dos conselheiros representantes do governo e dos usuários dos serviços da política de assistência.

Ressalta-se, também, nos recortes, a experiência da presidente do conselho, que presume vasto conhecimento da política de assistência e, num sentido rigoroso

da expressão, demonstra que o título da mesma se associa a competência de direcionar as ações do conselho nos limites da legalidade, o que é confirmado na fala de sociedade civil 2 “porque se existe a lei o conselho briga pra que seja efetivada certo [...]. Claro que tem hora que acirra e aí tem que esperar os ânimos se esfriarem e aí vê o que de fato a lei diz sobre o que está sendo discutido”.

Analisando por outro lado, verifica-se que os conselhos gestores têm, no Estado, o protagonista regulamentador das regras que redundam na legislação que fundamenta os seus processos de trabalho, e, além disso, são influenciados por este, que consegue cumprir sua função organizadora na instância de controle social em questão, uma vez que as leis servem para exercer controle sobre as discussões e deliberações emitidas. Contudo, o exercido controle do Estado não significa ter o “amém” em todas as questões debatidas, porque os momentos conflituosos estão consubstanciados aos processos de tomada de decisão.

É correto afirmar que os conflitos no Conselho Municipal de Feira de Santana-Ba, ou em qualquer recorte espacial, são necessários para o desenvolvimento de processos democráticos. Nas observações no campo empírico dessa pesquisa, foram levantados alguns conflitos, dentre estes, a transgressão regimental. Essas situações acontecem quando o governo municipal não cumpre, prazos e responsabilidades inerentes a execução da PMAS. Outra questão identificada a respeito dos conflitos se dá quando desejos políticos partidários tentam sobrepujar o interesse coletivo pelo individual.

Para gestão dos conflitos, a presidente do conselho apresentou a estratégia de capacitações informais voltada aos conselheiros, que acontecem por meio de discussões sobre temas oriundos de pautas de reuniões. A grande dificuldade dessas ações se dá por serem pontuais e não continuadas, e evidentemente só poderiam ser periódicas se tivesse investimento financeiro e, sobretudo vontade política para tal. Por outro lado, a alternância dos conselheiros é feita de 2 (dois) em 2 (dois) anos, e quando estão construindo massa crítica e se apropriando de habilidades para negociação precisam passar seus mandatos e na sequência tudo começa do zero.

Devido as observações, percebe-se, que em alguns momentos o conselho, a partir de suas representações andam alinhados com propósitos homogêneos, quase sempre relacionados ao aperfeiçoamento da PMAS. No entanto, quando se articula

o observado a natureza das instituições, entendida aqui como micro-representações dos interesses do Estado, e este como aparelho de hegemonia que busca abertamente o domínio de uma classe sobre a outra, se torna evidente a concorrência de interesses, que as vezes estão velados, mas são descortinados a medida que se entende que os conselhos são instâncias com regras de funcionamento determinadas, e que tem como reforço o consenso institucionalizado.

Outra forma, verificada nas entrevistas, que contribui na formação de consensos se dá como afirma Gestão Municipal: “Muitas vezes, a gente tem processos de diferentes opiniões que nem sempre se chega ao consenso. Como a gente faz para arrumar o negócio, aí a gente vai pra votação”. Sendo fiel às entrevistas, verifica-se que, já fora dos limites do conselho, costumam ser formulados pedidos, por via pessoal, telefônica ou por redes sociais, para realização de determinados objetivos que estimularão, conseqüentemente, o consenso no interior do conselho.

Dada a complexidade dos debates e, conjuntamente, dos processos de uniformidade de opiniões, as promessas ou acordos informais<sup>101</sup>, feitos no calor das reuniões do conselho para resolução de problemas imediatos e de ordem menos complexa relacionado à execução da política de assistência, contribuem também para a edificação de consensos, conforme foi detectado nas observações.

Isso posto, esclarece-se como se constitui o processo de legitimação das relações de poder na perspectiva da gestão pública participativa. Esta é entendida por Nogueira (2005) como recurso para tomada de decisões e de gerenciamento público pela sociedade. Assim sendo, seja pelo conhecimento da legislação da política de assistência, seja pelo voto da maioria, seja pelas promessas ou pedidos individuais, nenhum deles se desassocia da soberania dos interesses do Estado. Logo, o conjunto de instrumentos, equipamentos, elementos e influências internas e externas ao Brasil que comportam impactos locais necessários à realização de determinados objetivos no interior dos conselhos institucionalizados, considerados por Giles (1985) “sede da potência pública”, está submetido à legitimidade, ou seja, aos limites da lei, que torna o poder consentido.

---

<sup>101</sup> Aqueles feitos sem a necessidade de instrumentos legais que podem ser reclamados juridicamente.

Dentro do padrão de análise que se constitui esse estudo, a contribuição do Conselho de Assistência Social de Feira de Santana na gestão da Política Municipal se caracteriza pelo acompanhamento periódico dessa política, que tem como firme propósito monitorar se os serviços, programas, projetos e benefícios estão sendo operacionalizados de acordo com a lei, bem como demandar soluções ao poder público local quando da verificação de problemas (FEIRA DE SANTANA, 2011).

Desse modo, a capacidade de vocalização<sup>102</sup> e/ou de proposição do conselho, após a construção de consensos, tende ao aprimoramento da PMAS e não à sua transformação. Entendemos por aprimoramento as ações continuadas de enfrentamento exercidas pelo conjunto do conselho, que tem como meta a luta pelo aperfeiçoamento da PMAS, já limitados pelos princípios, diretrizes e objetivos estabelecidos pelo Estado. Entretanto, a transformação é entendida, aqui, por ações revolucionárias e perenes, que visam ir além do pré-determinado.

Seu objetivo, porém, é cooperar com a matriz ideológica e organizadora do conselho, influenciada pelos interesses do capital internacional<sup>103</sup>, mas definida, estruturalmente, pelas suas normas coletivamente outorgadas (ARENDR, 1985) com o conjunto da sociedade brasileira. Contudo, não se pode negligenciar a contribuição que o conselho, nas suas intervenções, tem dado na colaboração para frear os desrespeitos relacionados aos direitos sociais, a partir de suas prerrogativas políticas e jurídicas. Buscando corroborar o exposto, apresenta-se o quadro a seguir, contendo informações quanto aos principais assuntos debatidos nas reuniões do conselho

---

<sup>102</sup>A apresentação pública de ideias, opiniões, interesses e demandas é um aspecto central da teoria deliberativa, pois está relacionada à possibilidade dos diferentes atores expressarem-se no processo deliberativo, de modo igualitário, inclusivo e transparente. Trata-se de exercer o direito a voz, da vocalização como ato político, um meio de influenciar o sistema político (CUNHA, 2013, p. 171).

<sup>103</sup>Veja essa abordagem mais detalhada no item 3.2 do referencial teórico dessa pesquisa.

Quadro 4 - Sistematização da análise documental

Natureza e tipo do Documento	Período	Origem do documento	Pergunta orientadora da análise	Respostas encontradas da análise
Prestação de contas / Relatórios de desempenho do Conselho municipal de Assistência Social	Janeiro à dezembro de 2015 e Janeiro à dezembro de 2016	Conselho Municipal de Assistência Social	Constatar os assuntos mais debatidos nas reuniões do conselho no período de 2015 à 2016?	Verbas alocadas no Fundo Municipal de Assistência Social; Reprogramações de saldos; Pareceres das visitas de fiscalização realizada pela comissão de normas e ética nos equipamentos municipais e entidades socioassistenciais; Requisição de educação continuada para os trabalhadores da PMAS; Socialização da avaliação dos relatórios trimestrais pela comissão de políticas e projetos; Adesão e implantação de entidades sociais prestadoras de serviço da Assistência Social; Aprimoramento físico e técnico dos equipamentos públicos da Assistência Social; Plano de orientação do governo do Estado.

Fonte: Feira de Santana (2015-2016).  
Elaborado pelo autor.

Partindo para outra dimensão da análise, os informantes, ao serem perguntados se, além do domínio do conhecimento sobre os assuntos discutidos no âmbito da PMAS, existia outro fator que contribuísse na realização de interesses no Conselho Municipal de Assistência Social, responderam:

Eu vou até ampliar viu Eduardo [...]. Todos têm interesse ali, o que acontece é que se não tomar cuidado os interesses são manipulados, quem tem menos força é quem vai ser menos beneficiado. A gente do movimento briga, argumenta, mas a gente sabe e aí tem algumas entidades que ao mesmo tempo que ela é representação da sociedade civil ela tem uma compactuação com a gestão e ela defende o dela, a gente vê que tem muita articulação ali, ô você é meu amigo e tá todo mundo recebendo aqui um projeto do governo e se você pisar no meu calo eu vou pisar no seu também e aí a gente percebe muito isso e o movimento procura ter uma imparcialidade, porque a gente não é o serviço, somos controle social para que os serviços possam realmente sejam efetivados, mais tem interesses claros ali (MOVIMENTO DE POPULAÇÃO DE RUA).

De acordo com a contribuição posta, a realização de interesses no âmbito da política de assistência se dá também por um modo de participar que Nogueira (2005) chamaria de corporativa, que tem como objetivo, nas suas

intervenções, voltar-se à garantia de interesses particulares. A modalidade participativa em questão encontra espaço de atuação no Conselho Municipal de Assistência Social pela maior representatividade das organizações sociais prestadoras de serviços no conselho, por depender dos recursos públicos oriundos do Estado para manutenção das suas atividades.

Ainda nas inferências a respeito do recorte da entrevista, o vínculo que as entidades sociais têm com o Estado prevê um certo grau de subordinação da primeira em relação a segunda, e deixa claro uma das expectativas e/ou conveniências que os levam a participar. Presumivelmente, essa forma de participar acaba por colaborar em construir ideologias desagregadoras, e, com isso, as identidades políticas se fraturam, e, conseqüentemente, enfraquecem-se por não defender causas mais gerais, ou seja, proposições que representem a imagem de toda sociedade.

Portanto, a influência da realização de interesses e objetivos específicos (POULANTZAS, 1977) que as prestadoras de serviços da PMAS têm, é percebido como meio, pela vantajosa parceria celebrada com o governo municipal, e que lhes trazem algumas benesses. Paradoxalmente, essa questão se tornou mais complexa quando se evidenciou que os representantes das entidades sociais são uns dos que mais colaboram com a formação de agendas e vocalizações, que estão relacionadas intimamente a questões mais gerais que envolvem a PMAS. Para tanto, há de se reconhecer que o processo participativo pensado agora conjuga a sinergia entre interesses individuais/profissionais e coletivos/sociais como determinante para a existência da participação.

#### 4.4 O ACOMPANHAMENTO DAS DELIBERAÇÕES EMITIDAS PELO CMASFSA PARA SUA REALIZAÇÃO EFETIVA

Nessa unidade de análise, a preocupação nuclear foi construir uma reflexão coerente com as demais. Assim sendo, concentrou-se em entender como, após a verificação das demandas levadas ao debate e, por conseguinte, à sua negociação, o conselho se organiza para cobrar a realização das deliberações. Vale dizer, aqui, que o papel de executar as deliberações emitidas pelo conselho é do executivo

municipal, mas, nem por isso, a instância de controle social se exime de monitorar seus desdobramentos como identificaremos a seguir.

Para iniciar a reflexão proposta, importa considerar, todavia, que o acompanhamento dos desdobramentos das deliberações emitidas pelo conselho, conforme relatou mesa diretora 1, é bastante limitado, pois a comissão de fiscalização que é a responsável por tal atividade, e regimentalmente só pode ser exercida por conselheiros. Estes trabalham em outros espaços, e o trabalho no CMAS é exercido de forma voluntária. Sendo assim, seus horários são limitados, e também existe um volume muito grande de equipamentos e entidades sociais que operacionalizam a PMAS. Por estas razões que a limites no monitoramento da realização efetiva das deliberações.

Dando segmento a este trabalho e, sobretudo, não se deslocando do epicentro analítico a ser discutido, aspirou-se algumas explicações sobre o passo a passo adotado pelo Conselho Municipal de Assistência Social na emissão de encaminhamentos originados das constatações dos atores envolvidos para o aprimoramento da Política Municipal de Assistência Social de Feira de Santana. Diante do exposto, foi verificado que, no seu curso, os encaminhamentos envolvem variados atores com determinado poder de decisão como visualizaremos através dos seguintes depoimentos:

Olha. Na verdade, a gente tem um espaço de escuta; um espaço de discussão de demandas; a gente escuta os conselheiros; a gente escuta quem traz a demanda; a gente dialoga com a gestão e a gente encaminha. Depois, acompanha e monitora o que a gente encaminhou, caso a gente tenha encaminhado uma determinada demanda e ela não está sendo executada/implementada, como já foi encaminhada a gente traz ela de volta como pauta, para que a gente possa rediscutir. Porque não se pode mais voltar atrás. De repente só se pode voltar atrás quando a legislação dá espaço para isso e se o município não teve condições de executar. Temos visto que algumas coisas que se delibera no conselho e a gestão não consegue executar, o próprio Estado obriga a cumprir e eles tem se tornando aliados do conselho municipal. Se tá na legislação em algum momento tem que acontecer (SOCIEDADE CIVIL2).

Vai depender de caso a caso, por exemplo se for para as entidades socioassistenciais o correto é se dirigir diretamente a direção da entidade. A gente senta, explica e isso vem acontecendo a muito tempo com as entidades. Com o setor público é algo mais complicado, porque na hora 'H' as pessoas se saem da responsabilidade, então hoje a gente tá trabalhando muito se a

demanda é da proteção social básica a gente perpassa pelo diretor da Assistência, pela coordenadora da básica e aí se for ligado a um equipamento tipo o CRAS, aí a gente vai entrar em contato com a coordenadora daquele CRAS, porque as vezes é uma situação específica daquele CRAS, mas quando é uma situação do todo que vemos nos relatórios aí cobramos a gestão. Então nossa obrigação é cobrar esse processo. Quando a coisa é ligada diretamente ao secretário é nele mesmo que vou bater, porque a gente vai de acordo com quem está vinculado (MESA DIRETORA1).

O que está em apreço, neste momento, é colaborar com uma discussão que oriente os processos imprimidos pelo conselho na oportunidade de demandar soluções ao poder público, que são originadas pelas constatações feitas pelos atores participantes das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana.

Dentro desse panorama, os depoimentos de Sociedade Civil 2 e Mesa Diretora 1 produziram respostas contundentes no que concerne à inquirição posta. Certamente, o primeiro revela que o passo a passo do conselho na emissão de encaminhamentos toma forma, a princípio, a partir da própria natureza do conselho, que se constitui como um espaço que depende do debate para tomada de decisões, e que, vale dizer, a argumentação que fundamenta o debate pode se originar de variadas fontes como já foi discutido no item 4.1 dessa dissertação.

É externado também que as tomadas de decisões não se esgotam em formulações retóricas como revela Governo 1: “[...] então assim, não é uma coisa desamarrada, nem falada por falar. Eu percebo que o Conselho [...] trabalha, realmente, aquilo a que se propôs”. Conseqüentemente, o que é deliberado é monitorado por meio de fiscalizações em equipamentos públicos ou entidades prestadoras de serviços da política de assistência, para que se faça cumprir o que foi deliberado. Posicionamento defendido e registrado conforme vocalizado:

[...] tudo que é deliberado é cobrado. O conselho não só faz a reunião do conselho, ele tem um acompanhamento preciso e sistemático das ações da política. Esse acompanhamento é feito por meio de fiscalização em locus, visitam todos os equipamentos na hora que eles quiserem, o conselho não marca visita, simplesmente vai [...] (GESTÃO MUNICIPAL).

Outro fator relevante nesse processo é que o conselho usa de suas prerrogativas legais para convidar os tais equipamentos ou entidades para explicar

os motivos de não estarem executando as deliberações, com se torna evidente no discurso de Governo 1: “ele é entrevistado, arguido, é mostrado pra ele a demanda que foi vista, que foi fiscalizada, que foi trazida pela sociedade civil, e, por sua vez, o conselho orienta aquele equipamento como fazer, de que forma fazer, de que forma ficaria melhor”. Essa fala remete a outros depoimentos que nos leva a autenticar o conselho como um espaço pedagógico dentro do âmbito da Política de Assistência Social do Município de Feira de Santana.

O segundo depoimento explicita que, na resolução de problemas identificados no conselho, a medida necessária para o momento é procurar, dentro da rede socioassistencial<sup>104</sup>, quem são os responsáveis e/ou agentes públicos que resolverão a demanda originada nos debates do conselho. Assim, quando se afirma que há um número variado de sujeitos que devem prestação de contas, é possível observar que os encaminhamentos emitidos pelo conselho municipal passam por diferentes espaços e pessoas, e se realizam por uma multiplicidade de processos que dificultam sobremaneira a harmonia entre a deliberação e sua efetividade (TEMPLE, 2013).

O conjunto de questões dessa unidade de análise sinaliza a complexidade envolvida no entendimento dos entraves que o Conselho Municipal obtém na Gestão da Política de Assistência Social do Município de Feira de Santana. Nos casos que envolvem entidades sociais que são prestadoras de serviços, além dos encaminhamentos, em algumas oportunidades, são necessários momentos reservados de instrução voltados àquelas unidades, para adequação entre como se encontra o serviço e como deve estar o serviço após a deliberação.

Por outro lado, quando a demanda está ligada aos equipamentos da administração pública direta do município, os procedimentos são mais complexos,

---

<sup>104</sup>A rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (BRASIL, 2005, p. 94). A exemplo, em Feira de Santana-Ba a rede socioassistencial é composta por 15 (quinze) CRAS, 3 (três) CREAS; o Centro Pop Rua; a casa de Acolhimento de Crianças e Adolescentes Raul Freire; o Centro de Convivência D. Zazinha Cerqueira; o Centro Integrado de Capacitação e Apoio ao Adolescente e Família – CICAF; o Centro Juiz Walter Ribeiro; o Acessuas/Trabalho, o Centro de Referência Maria Quitéria – CRMQ; a Casa Abrigo e os programas complementares de Convivência Social e Cidadania nos Conjuntos Minha Casa Minha Vida e Feira Produtiva. Há, ainda, 4 (quatro) Conselhos Tutelares e 8 (oito) Conselhos Municipais de Direitos e de Gestão vinculados à rede em comento.

porque, como bem falou Mesa Diretora 1, cada problema originado da execução da política de assistência que precisa passar pelo crivo do conselho, e neste, após as decisões tomadas, as proposições passam por diferentes pontos da rede pública municipal, considerados por Foucault (1998) como micro-poderes.

Para mais, conforme observado e relatado na fala acima, a esfera estadual não fica de fora dessas relações de poder, pois, nas oportunidades de seus acompanhamentos proativos em relação à execução Política Municipal de Assistência Social, tem encontrado fragilidades que são apontadas por meio de relatório de auditorias. Desse processo, são criados planos de providência<sup>105</sup> e de apoio<sup>106</sup> para o enfrentamento das dificuldades verificadas no seu decurso (BRASIL, 2005).

As propostas de enfrentamento, se não realizadas pelo município, podem acarretar “bloqueio ou suspensão de recursos cofinanciados, comunicação ao Ministério Público para tomada de providências cabíveis, exclusão das expansões de cofinanciamento dos serviços socioassistenciais e equipamentos públicos” (BRASIL, 2005, p. 16) dentre outras sanções. Sendo assim, foi percebida a participação do Governo do Estado como mais um nível da escala da rede de poderes quando, no uso de suas atribuições, exerce influência no aprimoramento da PMAS.

Certamente, o objetivo desse momento é dispor de elementos empíricos e teóricos para elucidar o entendimento não jurídico do poder nos processos de trabalho do Conselho Municipal de Assistência Social. Em relação a isso, a contribuição firmada acima revela que todo encaminhamento emitido pelo conselho para a realização do aprimoramento da PMAS precisa, organizadamente, passar em várias mãos, por ordem hierárquica, presumindo, assim, passar pelas diferentes fases do processo decisório. Portanto, concordamos com Foucault (1998) quando

---

<sup>105</sup>O Plano de Providências constitui-se em instrumento de planejamento das ações para a superação de dificuldades dos entes federados na gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a ser elaborado pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2005, p.15).

<sup>106</sup>O Plano de Apoio decorre do Plano de Providências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e consiste no instrumento de planejamento do assessoramento técnico e, quando for o caso financeiro, para a superação das dificuldades dos entes federados na gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2005, p.16).

diz que o poder deve ser entendido com algo que não está sujeito a um indivíduo, entretanto, a capacidade de exercício do poder se dá em rede, isto é, ele circula.

A rigor, é óbvio que, pelas relações de poder nos processos que envolvem a contribuição do Conselho Municipal na Gestão da Política de Assistência Social do Município de Feira de Santana também serem entendidas como algo que circula, abre-se uma brecha para críticas no que concerne às limitações que esta instância de controle social tem na efetividade das suas deliberações, como será apresentado na figura que segue:

**Figura 4 – Rede influenciadora de tomadas de decisões da Política de Assistência Social de Feira de Santana**



Fonte: Dados empíricos  
Elaboração Própria

Para melhor ilustrar, proteções significam as proteções sociais, básica e especial previstas na Política Nacional de Assistência Social, já discutida nesse estudo, e são setores da Secretaria Municipal de Assistência Social. Técnicos de

referência são profissionais responsáveis pela gestão ou execução dos serviços relacionados a cada proteção social. Equipamentos são instituições públicas da administração direta e executores terminais da PMAS. Entidades sociais são prestadoras de serviços da PMAS.

Como está sendo visto na figura acima, o entendimento a ser seguido é conceber o conselho como o agente emissor de decisões, mas que depende de um grande número de pessoas e departamentos ligados à Política Municipal de Assistência Social para que as deliberações emitidas venham serem efetivadas. Tudo isso comprova que se, em algum momento das diferentes fases do processo decisório, algum agente não estiver alinhado tecnicamente, politicamente, eticamente, dentre outros fatores, cria-se grandes chances da deliberação travar em algum momento e não atingir os resultados esperados quando elaborada.

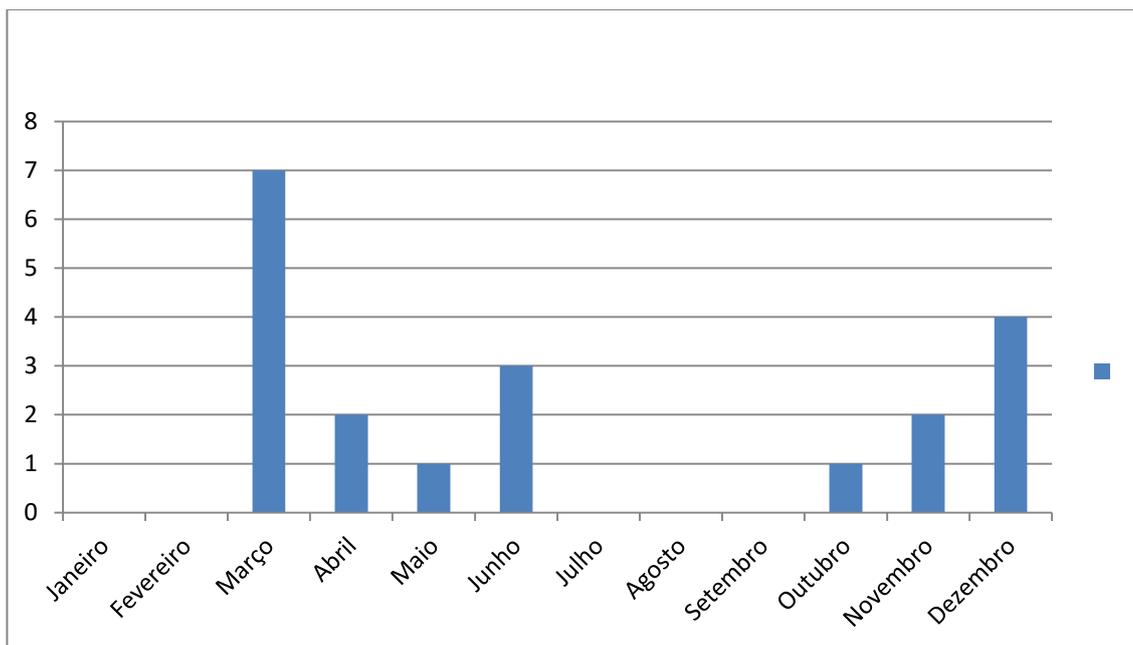
A perspectiva deliberativa adotada para este estudo presume decidir, após debate livre entre cidadãos de distintas orientações ideológicas, e dentro de um âmbito institucional e democrático, assuntos de interesse público. Ao decorrer do estudo, percebeu-se que as deliberações são formalizadas pelos instrumentos consensuais que o conselho se apropria.

Assim sendo, foi possível apreender, nas observações do campo empírico da pesquisa, que existem deliberações feitas dentro de uma ordem menos formal, quais sejam os acordos verbais nos momentos das reuniões, mas que nem por isso perdem sua legitimidade democrática, sendo que suas reclamações pautam-se mais em contribuir na organização ou reorganização de assuntos menos complexos relacionados à PMAS.

Por outro lado, há as deliberações formais, a saber, as resoluções, que, por seu caráter vinculante, não dão margem de escolha para que o agente público, equipamento público ou entidade social não ponha em prática o que foi deliberado. Em caso de descumprimento, estes podem ser reclamados juridicamente (CUNHA, 2013). Sobre estas, será disponibilizado 2 (dois) gráficos: gráfico 1 e gráfico 2, com o intuito de apresentar a capacidade deliberativa por meio de resoluções feitas pelo Conselho Municipal de Assistência Social condizentes aos anos de 2015-2016, e que, de acordo com a análise documental, estão em partes consubstanciadas aos assuntos mais debatidos do conselho. Os resultados encontrados no que concerne à capacidade deliberativa formal do conselho no ano de 2015 demonstrou que houve a

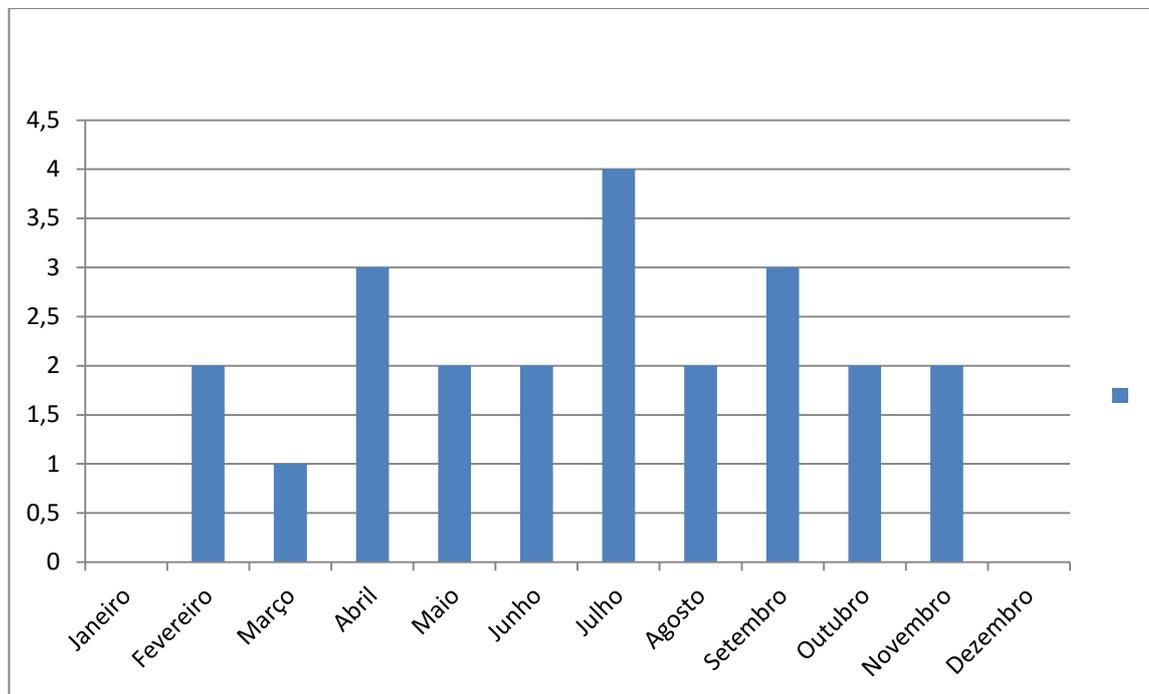
elaboração de 20 (vinte) resoluções, sendo que, no ano de 2016, houve uma crescente que apresentou a emissão de 23 (vinte e três) resoluções como veremos na sequência.

**Gráfico 1: Deliberações por meio de resolução emitidas pelo Conselho Municipal de Feira de Santana no ano de 2015**



Fonte: Resoluções do Conselho Municipal de Assistência Social emitidas no ano de 2015  
Elaboração: Própria

**Gráfico 2: Deliberações por meio de resolução emitidas pelo Conselho Municipal de Feira de Santana no ano de 2016**



Fonte: Resoluções do Conselho Municipal de Assistência Social emitidas no ano de 2016  
Elaboração: Própria

Em virtude da assertiva imprimida na página 142, houve uma declarada preocupação em interpelar os sujeitos de estudo dessa pesquisa quanto a como o conselho municipal reage frente ao não cumprimento do conjunto de resolutividades deliberadas, originadas dos problemas verificados na execução da Política Municipal de Assistência Social. Diante disso, tornou-se pertinente explicitar as seguintes contribuições:

[...] A gente vai até o fim com a gestão, quando a gestão erra, comete tropeço, por incapacidade ou quando a gente percebe que a própria equipe não conseguiu da conta nós vamos juntos tentando resolver. Quando a gestão não executa porque não conseguiu executar por encontrar diversos entraves a gente vai até o fim para buscar resolução a esses entraves a gente não só tem discutido com quem vem representar a gestão da Assistência, a gente tem ido ao encontro do gestor maior da pasta, ao encontro do gestor do fundo, ao encontro dos coordenadores das proteções, já agendamos audiências com o prefeito para discutir algo que a própria secretaria não dava conta e que não é resolvido a gente rediscute de novo[...] (SOCIEDADE CIVIL 1).

[...] bem. Quando a gente vê que o prazo se estica e não acontece, aí a gente vai para o gestor maior, o prefeito, se leva a questão para

ele. Inclusive tivemos uma reunião esse ano levando a questão do Centro Pop, a respeito da lentidão na construção e ele diante da gente lá pegou o telefone e ligou para pessoa responsável e já deu ordem para que agilizasse e agilizou a construção porque estava parada. Então assim, é o que de fato a gente pode fazer. Assim o nosso maior desafio é fazer cumprir o que foi pactuado [...](SOCIEDADE CIVIL2).

Perante o exposto, nas oportunidades de deliberações inconclusas, mesmo aquelas vinculantes, o Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana procura se pôr como parceiro do executivo municipal, bem como dos seus equipamento e entidades, realizando consultas para colaborar na aplicação efetiva do que foi deliberado. Outra estratégia usual é recorrer diretamente ao chefe do executivo municipal, a saber, o prefeito.

Em outras situações o conselho de assistência precisa usar do seu poder disciplinar e também de sua representatividade política, como concluiu mesa diretora 1: [...]“a gente já suspendeu algumas continuidades de serviços [...]. A gente suspende para ter um redirecionamento desse processo. A gente cobra de mais as instituições, e o governo só vai na pressão”.Detectou-se, nas observações, uma determinação muito relevante para que todas as deliberações do conselho sejam efetivadas, contudo, as deliberações que são de responsabilidade de aplicação do governo são mais morosas e demandam mais trabalho e tempo para serem executadas.

A especificidade dessa reflexão se constrói quando se detecta a desigualdade deliberativa entre os encaminhamentos feitos às entidades prestadoras de serviços, de um lado, e aos equipamentos do governo municipal, de outro. Enquanto o exercício do poder do conselho voltado às entidades prospera quase sempre, com os equipamentos do governo é diferente. Como fora dito nas alocações acima, quando se esgotam as estratégias legítimas do conselho em fazer valer as deliberações direcionadas para os equipamentos do governo, procura-se o chefe do executivo.

Nesse sentido, Giles (1985) entende esse processo como a tentativa de recorrer ao Estado, isto é, contextualizando a discussão, ao chefe do executivo municipal, e considera-lo estrategicamente como representante do bem comum. Esta constatação também encontra apoio nas reflexões de Sader (2014), quando discute as características do Estado Bonapartista. Em síntese e finalmente, quando o

Estado se apresenta como aparelho que representa os interesses gerais de toda sociedade, abre-se espaço no seu interior para grupos organizados clamarem pela realização de seus interesses.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado moderno brasileiro tem passado por algumas mudanças organizacionais e estas tem indicado uma maior abertura para grupos organizados expressarem as suas legítimas demandas. Por consequência, há de se considerar o aprofundamento da democracia nesses processos. No Brasil, temos os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que são espaços de cogestão, bem como de exercício do poder compartilhado entre representantes da sociedade civil e do governo e demais atores sociais em tudo que concerne ao trato da coisa pública, respeitando-se, assim, a política setorial em que se atua.

No que se refere à criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, é correto afirmar que esta ocorreu a partir de implementações contidas na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, denominada Lei Orgânica da Assistência Social. As determinações legais aí contidas aprovaram a fundação de tais instâncias deliberativas. As principais características dos conselhos municipais perpassam por diretrizes que reforçam a participação por meio de organizações representativas e da população em geral na formulação e controle das políticas públicas.

Em volta dos critérios firmados acima, elaborou-se uma proposta de estudo que buscou fôlego em dissertar e compreender os procedimentos e contradições, à luz das relações de poder, sobre a participação no conselho municipal (2015-2016) e sua contribuição para a gestão da política de assistência social de Feira de Santana-Ba. O percurso adotado para conhecer o objeto de estudo dentro dos seus recortes foi entender quais estratégias os atores sociais usavam para formular seus discursos. Em seguida, como eram negociadas, no conselho, as variadas demandas, e, por fim, se existiam, após a tomada de decisões, ações de monitoramento que contribuía na efetivação deliberativa.

No contexto dessa discussão, a perspectiva gerada para esta pesquisa parte do pressuposto de que, ao considerar o conselho municipal como uma instância deliberativa e com prerrogativas legais de influenciar nas decisões concorrentes voltadas a Política Municipal de Assistência Social - PMAS de Feira de Santana-Ba, presume-se que o conselho dispõe de uma contribuição original na gestão da PMAS.

Resgatando, agora, o que se pretendeu conhecer nesse estudo, foi verificado, no trabalho de campo, e em sinergia com as análises do que foi colhido, que os atores sociais participantes das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social, principalmente os conselheiros, usam algumas ações e instrumentos descritos no capítulo 4 para poder colaborar com a gestão da PMAS. Destaco, ainda, que, com menos intensidade, a comissão de fiscalização e o Movimento de População de Rua também contribuem com proposições.

Nessa perspectiva, foi observado que o conselho em questão atua nas variadas dimensões do controle social, a saber, a deliberativa, consultiva, normativa, fiscalizatória e até disciplinar, colaborando, assim, para a gestão da PMAS. Isso posto, há rebatimentos objetivos na capacidade propositiva, isto é, condições de opinar na elaboração das pautas das reuniões, por parte do conjunto de atores que fazem uma micro-representação do conselho.

No que diz respeito à capacidade de vocalização, ou seja, o poder de influenciar nas tomadas de decisões dos assuntos que competem ao conselho, foi verificada a existência de um campo de disputas orientado por mecanismos institucionalizados de participação, que tem como base nuclear o aparato jurídico-legal do Estado. Nesse caso, a construção de consensos tem como orientador os limites da legalidade. Sendo assim, as tomadas de decisões estão submissas aos paradigmas do Estado.

Desse modo, ficou compreensível que a vocalização dos atores está consubstanciada a conceitos jurídicos determinadores e que só lhe permitem contribuir na luta incessante em se aproximar do que já está posto pela lei. Portanto, a participação no conselho se configura com ações para o melhoramento da política, e esvaziada de ações transformadoras que vão além do pré-determinado.

Além disso, uma possível explicação entre a capacidade de proposição e vocalização na gestão da PMAS, imprimidas pelos atores sociais participantes das reuniões do conselho, é expressa por certo domínio de conhecimento teórico ou absorvidos nas vivências adquiridas na operacionalização da PMAS. Já a falta de conhecimento, bem como a indicação política para cargos inscritos na PMAS fadaram alguns a ter uma participação muito omissa, digo, só como ouvintes e com quase nenhuma intervenção.

Seguindo no sumariar dos achados da pesquisa de campo, foi notório que os processos de encaminhamentos de demandas do Conselho Municipal de Assistência Social, quando saem dos seus muros, com a expectativa precípua de resolutividades, é passada por várias mãos, cada uma com seu poder de decisão.

Para efeito e melhor esclarecimento da presente reflexão, o entendimento a ser apresentado aqui sobre entender as limitações das deliberações do conselho em serem efetivadas, o que foi clareado por referenciais teóricos e pela técnica de observação assistemática, é conceber esse processo com algo que circula e, por isso, acontece em rede.

Desse modo, foi constatado que o processo de tomada de decisão a respeito da PMAS passa por diferentes fases do poder e pela influência de diferentes pessoas e departamentos vinculados à sua gestão. Foi constatado, ainda, que, na oportunidade de não estar alinhado à motivação que a originou na sua base conselhistas, a sua realização efetiva fica comprometida. Entretanto, a modalidade de deliberações vinculantes, que são aquelas materializadas em resoluções e que podem ser reclamadas juridicamente, tem mais força para ser realizada.

Para tanto, pode-se afirmar, sem dúvidas, que o problema de pesquisa e, de igual maneira, os seus objetivos, puderam ser respondidos e atuaram como fio condutor na demonstração do entendimento da gestão participativa como processo traçado e compreendido à luz das relações de poder.

Contudo, as contradições encontradas nesta oportunidade nos deram o privilégio de contribuir com reflexões e possíveis formas de superação, tendo em vista as fragilidades identificadas. Doravante, será apresentado um conjunto de sugestões e discordâncias que foram acumuladas, que não se esgotam em si só no decorrer da fase exploratória, trabalho de campo e análise e discussão dos resultados da pesquisa.

O primeiro encaminhamento a ser externado é a aquisição de tecnologias gerenciais, por parte do governo, que visem o fortalecimento, provocado pelo Estado, voltado aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, no que concerne a dispor de indicadores, diagnósticos, estudos e pesquisas territorializadas para subsidiar as tomadas de decisões do conselho a partir de orientações fundamentadas em processos de informação, pois os equipamentos ou entidades

sociais que operacionalizam a PMAS são pensadas também a partir do conceito de território.

Como se sabe, a participação cidadã nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana é realizada por variados atores, tendo os conselheiros como os principais agentes nos processos decisórios, uma vez que estes detêm poder de voto. Aos demais, resta a influência nos votos por meio do conhecimento do assunto discutido em algum momento.

Reconheceu-se que, para os processos deliberativos se aproximarem cada vez mais de um patamar qualitativo e/ou desejado, a formação política continuada é fator determinante para todos os participantes das reuniões, e não só para os conselheiros, como é normal acontecer (quando acontece). Aplicando-se o exposto, entende-se que as assimetrias informacionais seriam confrontadas e, possivelmente, as desigualdades em propor agendas, bem como as de expressão nas reuniões, entre os atores, diminuiriam.

No âmbito do esforço de contribuir com reflexões que sirvam para o aprimoramento das práticas conselhistas, notou-se que os conselhos municipais têm uma colaboração específica no trato da Política Municipal de Assistência Social, qual seja o de controle social nas suas mais variadas facetas. Logo, a proposta a ser pensada para o conselho é a criação de comissões específicas que participem de outros espaços de tomadas de decisões relacionados à política de assistência, como, por exemplo, os Colegiados Nacionais e Estaduais de Gestores de Assistência Social, dentre os quais pode-se citar o CONGEMAS<sup>107</sup> e COEGEMAS-BA<sup>108</sup>.

Foi perceptível nas vivências no Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana-Ba, a falta de representatividade do conselho para participar de propostas orçamentárias na sua fase de elaboração, isto é, capacidade de propor no ordenamento financeiro do município voltado à receita e despesas na execução da PMAS. As propostas já chegam estabelecidas no conselho, o que impacta negativamente em onde melhor se investir o erário, de forma que o que é prioritário não é considerado.

---

<sup>107</sup>Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

<sup>108</sup>Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado da Bahia

Sobre o tempo de representação de alguns conselheiros ou até de membros da mesa diretora, foge à regra por não garantir a alternância, pois os mandatos são de 2 (dois) anos, sendo reeleitos por igual período. Contraditoriamente, e fundamentado nas observações em campo, pode ser detectado que os agentes em discussão são relacionados à sociedade civil e são os que mais contribuem significativamente nos processos de trabalho do conselho, e ajudam sobremaneira no não sucateamento da PMAS.

Dentro de um plano propositivo original, a sugestão que segue é aspirar e refletir sobre os conselhos municipais como uma célula contribuinte para o planejamento da PMAS, a partir de um paradigma que ligue, sinergicamente, o controle social, planejamento e gestão. Portanto, a exequibilidade desses processos perpassa em enxergar o controle social na dimensão fiscalizatória em locus, como um identificador de problemáticas sociais que afetam conjuntos populacionais.

Sendo assim, na oportunidade de o governo municipal se tornar inapto para resolver tais problemas imediatos, essas constatações seriam registradas e levadas no tempo oportuno a espaços mais amplos de tomada de decisão, como é o caso das conferências, colegiados e conselhos nacionais, estaduais e municipais, fóruns e até audiências públicas. Estes são espaços onde são discutidos problemas e se buscam alternativas para sua superação, características inerentes ao ato de planejar.

Com estas observações, pretendeu-se emitir algumas considerações que, no meu humilde entendimento, podem atenuar as fragilidades internas e externas ao conselho e potencializá-lo nos seus processos deliberativos. Finalmente, este estudo possibilitou a elaboração de inferências e análises fundamentadas nas relações complexas inscritas em instâncias institucionalizadas, e que teve o poder como categoria teórica central para algumas explicações.

Ademais, vale dizer do privilégio de ir a campo na condição de pesquisador não principiante. Nessas condições, tornou-se uma experiência muito enriquecedora para mim, mestrando em Planejamento Territorial, pois me fez amadurecer e desenvolver um pouco mais a capacidade investigativa que todo aspirante a Mestre precisa aprimorar de forma perene na sua caminhada.

## REFERÊNCIAS<sup>109</sup>

- ABREU, Marina Maciel. **Serviço social e organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.
- AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à Metodologia do trabalho científico**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- ARENDT, Hannah. **Da violência**. Trad. de Maria Claudia Drummond Trindade, Brasília, Ed. UNB, 1985.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - **ABNT. NBR 6023 – Informação e Documentação - Referências - Elaboração**. Rio de Janeiro: ABNT, 2002. 24p.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - **ABNT. NBR 10520:informação e documentação: citações em documentos: apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. (Org). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. – São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70. 2004.
- BARROS, Adil Jesus da Silveira. **Fundamentos de metodologia científica**. 2ª ed. São Paulo: Pearson Makron Books, 2006.
- BATTINI, Odária. **Assistência Social: constitucionalização, representação, práticas** / Odária Battini (org). – São Paulo: Veras Editora, 1998.
- BIDARRA, Zelimar Soares. **Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos**. Revista Serviço Social e Sociedade n.º 88, São Paulo: Cortez, 2006.

---

<sup>109</sup>Baseadas na norma NBR 6023, de 2002, da Associação Brasileira de NormasTécnicas (ABNT).

BOBBIO, Noberto. **Estado, governo e sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral da Política**, Rio de Janeiro, Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. **O conceito de sociedade civil**. 1. ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

\_\_\_\_\_. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BONETI, Lindomar Wesseler. **Políticas públicas por dentro**. 2. ed. – Ijuí : Ed. Unijuí, 2007.

BONI, Valdete; QUARESMA, Silvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Revista Eletrônica dos Pós Graduandos em Sociologia Política da UFSC - Vol. 2 - nº. 1, jan-jul/ 2005, p. 68-80

BOSCHETTI, Ivanete Salete. **Capacitação em serviço social e política social**, módulo 3. – Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000. 259 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 67/2010, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. - Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

\_\_\_\_\_. (2004). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)** - Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. (2005). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB / SUAS** - Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, julho de 2005.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. **Orientações gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da Lei de criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS**. -Brasília, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=291080>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Cartilha SUAS 1 / **Orientações Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social**. Brasília:, 2013b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Cartilha SUAS 2 / **Implicações do SUAS e da Gestão Descentralizada na Atuação dos Conselhos de Assistência Social**. Brasília:, 2013c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social - / **Diagnóstico Socioterritorial do Município de Feira de Santana-Ba**. Brasília:,2013d.Disponível em:<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/datasocial>. Acesso 2 de jan. de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Normas de pesquisa em saúde**. Resolução 196/96 – versão 2012. Brasília: CNS; 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução Conselho Nacional de Assistência Social n.º 237**, de 14 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Manual operacional para comitês de ética em pesquisa** / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Brasília.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa, GESPÚBLICA, **Modelo de Excelência em Gestão Pública**. - Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para controle social nos municípios: SUAS e Bolsa Família**. – Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Sumário executivo: **Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**. – Brasília, 2008.

BRITO, Antonio M. F. **Paixão, política e utopia**: a organização das assistentes sociais na Bahia. Salvador, 2005.

BURSZTYN, Marcel. **O Poder dos donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. - Rio de Janeiro: Garamond; Fortaleza: BNB, 2008.

CAMPOS, Edval Bernadino. **Assistência Social: do descontrole ao controle social**. Revista Serviço Social e Sociedade n.º 88, São Paulo: Cortez, 2006.

CARLA, Almeida; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sobre o crivo da política: balanços e perspectivas**. Revista Serviço Social e Sociedade n.º 109, p. 68-92, São Paulo: Cortez, 2012.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. (equipe de trad. PUCCAMP) 4ª ed. Campinas: Papyrus, 1994.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XXVI – nº 87 – set 2006, p. 123-131.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. – 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006. – (Biblioteca da educação. Série 1. Escola; v. 16)

COHEN, Ernesto. **Gestão social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais** / Ernesto Cohen e Rolando Franco – Brasília: ENAP, 2007.

Conselho Regional do Serviço Social (**CRESS – 5º Região**). Disponível em: [http:// www.cress-ba.org.br](http://www.cress-ba.org.br). Acesso 06 de jan. de 2017

COSTA. M.V. **Caminhos investigativos: novos olhares na pesquisa em Educação**. Porto Alegre: Mediação, 1996. p. 9-17.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento** / (orgs.) Berenice Rojas Couto... [et al.]. – 3. Ed ver. E atual. – São Paulo: Cortez, 2012.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade Deliberativa de Conselhos de Assistência Social**. Jundiaí, Paco Editorial: 2013.

DALLABRIDA, V. R. (2015). **Planejamento e gestão do território: o debate teórico no Brasil e prospecção da prática segundo os aportes teóricos sobre governança territorial**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções da política social participativa**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia; um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

DUTRA, Valdecí Gonçalves. **Dinâmicas participativa e deliberativa no conselho municipal de educação de Anápolis**. In: Programa de formação de conselheiros nacionais / Experiências de participação institucionalizada. – Eduardo Moreira da Silva, Leonardo Soares Barros (orgs.); Valéria Rezende de Oliveira... [et al.]. Belo Horizonte: UFMG / FAFICH, 2013.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Capacitação em serviço social e política social**, módulo 3. – Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000. 259 p.

FEIRA DE SANTANA, Conselho Municipal de Assistência Social de. **Relatório de Desempenho do Conselho Municipal de Assistência Social. Período:** de Janeiro á Dezembro, 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Municipal de Assistência Social de. **Relatório de Desempenho do Conselho Municipal de Assistência Social. Período:** de Janeiro á Dezembro, 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social.** Lei 3.211 de junho de 2011.

\_\_\_\_\_.**Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de.** 2011.

FILHO, João Cardoso Palma. **Cidadania e educação.** Car.Pesq.n.104, p. 101-121, Jul. 1998.Disponível in: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/161.pdf>

FLICK, Uwe. **Introdução a pesquisa qualitativa;** tradução Joice Elias Costa. – 3. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p. ; 25 cm.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder.** Org. e trad. de Roberto Machado. - 23.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a violência:** segundo volume de uma crítica ao materialismo histórico. São Paulo: Edusp, 2008.

GILES. Thomas Ransom. **Estado, poder, ideologia.** - São Paulo: EPU, 1985.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_.**Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. 12. reimpressão. São Paulo: Atlas, 2006. p. 163 – 171.

GOHN, Maria da Glória (org). **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais.**3 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_.**O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONGs e Redes Solidárias /** Maria da Glória Gohn. – 2 ed. – São Paulo, Cortez, 2005. – (Coleção Questões da Nossa Época, V. 123).

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

GRESSLER, Lori Alice.**Introdução à Pesquisa: Projetos e relatórios.** 2 ed. São Paulo: Loyola, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Renovação e conservadorismo no serviço social / 7º. ed.** – São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica /** Marilda Vilela Iamamoto, Raul Carvalho. - 29º. ed. – São Paulo: Cortez; [Lima Peru]: CELATS, 2009.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica /** Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. – 7. Ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

LUIZ, Danuta E. Cantoia. **Emancipação e Serviço Social: a potencialização da prática profissional /** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2011.

LUCHMANN. Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. **A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** In: Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2010.

MACHADO, Roberto. “**Por uma Genealogia do Poder**”. In: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder.** – 23.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

MANFRIN, Luca. **Max Weber: entre legitimidade e complexidade social.** In: WEFFORT, Franciso (Org). **Os Clássicos da Política.** São Paulo: Ática, 1991.

MANZINI, Maria de Lourdes. **O que é Cidadania /** Maria de Lourdes Manzini – Covre – São Paulo: Brasiliense, 2006. (Coleção Primeiros Passos: 250).

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio.** São Paulo: Veras Editora, 1999.

\_\_\_\_\_. **Serviço social: identidade e alienação.** 16º. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARTORANO, Luciano Cavini. **Conselhos e Democracia: em busca da socialização e da participação.** – 1. ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã/** Karl Marx e Friedrich Engels; tradução Luis Claudio de Castro e Costa. 3. ed. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2007. 119p.

\_\_\_\_\_. **O manifesto comunista.**[tradução Maria Lúcia como]. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. (Coleção Leitura).

MARX, Karl. **Contribuição á crítica da filosofia do direito de Hegel: introdução/** Karl Marx; tradução de Lúcia Ehlers. – 1.ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2010. 56p.

MÉSZAROS, István. **A necessidade do controle social.** [Tradução Mário Duayer]. – São Paulo: Ensaio, 1987.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** – 2º. ed. – São Paulo, Cortez, 2005.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. **Qualitative data analysis: a sourcebook of new methods.** Beverly Hills, CA: Sage, 1984.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 6. ed., Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1999.

\_\_\_\_\_. (org.). **Pesquisa: teoria, método e criatividade.** 23 ed.- Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 2004.

NETTO, José Paulo. “**A construção do projeto ético-político do serviço social frente a crise contemporânea**” in Capacitação em Serviço Social e Política Social. – Brasília: UNB/Cead – Mod. 1, 1999.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2004.

OFFE, Claus. **The Politics of Social Policy in East European Transitions: Antecedents, Agents, and Agenda of reform.** / Arien Mack, Editor Volume 60, No. 4 (Winter 1993)

\_\_\_\_\_. **Problemas estruturais do Estado capitalista.**/ Claus Offe; tradução de Bárbara Freitag. -Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Ildes Ferreira. **O Semiárido Baiano: a dinâmica contraditória do desenvolvimento.** Tese de doutorado. Salvador: UNIFACS, 2014, p. 225-264.

\_\_\_\_\_. **Vicisitudes de los Consejos Municipales de Gestión: la experiencia en el Territorio del Sisal, estado de Bahia, Brasil.** 323042098. 1a. ed. Mexico: FÇACSPN; IDRC, 2012, v. 01, p. 259-298.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais.** São Paulo: Cortez, 2003.

PALMA, Diego. **A prática política dos profissionais: o caso do serviço social** /tradução de Jose Paulo Netto. – 2.ed. – São Paulo: Cortez: Lima (Peru): CELATS, 1993.

PARSONNS, Talcott. **Política e Sociedade:** Editora Nacional, 1979.

PIANA, MC. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional[online].** São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

PINTO, Luiz Fernando da Silva. **Gestão-cidadã: ações estratégicas para a participação social no Brasil.** – 2. ed. – Rio de Janeiro: FGV, 2003. 436 p.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **Poder político e classes sociais**. Trad: Francisca Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 2011.

RIBEIRO, Marlene. **Movimento Camponês, Trabalho, Educação. Liberdade, autonomia, emancipação: princípios/fins da formação humana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

RIBEIRO, Natalina; RAICHELIS, Raquel. **Revistando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas**. Revista Serviço Social e Sociedade n.º 109, p. 45-67, São Paulo: Cortez, 2012.

ROCHA, Sobrinho João. **Uma História do Exercício da Cidadania no Brasil / Feira de Santana**, 2010. 349 p.

ROJAS COUTO, Berenice. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** - 2.ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

SADER, Emir. **Estado e política em Marx**. / Emir Sader. – 1. Ed. Ver. - São Paulo: Boitempo, 2014.

SADEK, Maria Tereza. **Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual de virtù**. In: WEFFORT, Franciso (Org). **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 1991.

SALES, Mione; Apolinário, MATOS. Maurílio Castro de. LEAL. Cristina Maria. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 6 ed. São Paulo : Cortez. 2010.

SANTOS, Antônio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: 2 ed. Rio de Janeiro DP&A , 1999.

SANTOS, A, C. **Desenvolvimento, Civilização e Modernidade: o sonho da industrialização em Feira de Santana**. Disponível em <http://www.klepsidra.net/klepsidra15/feira.htm>. Acesso 12 de out. de 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa / Boaventura de Sousa Santos, organizador**. 3ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “dês-ordem”: mistificação dos direitos sociais e da cidadania.** – 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Vini Rabassada. **Controle social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa.** Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios / Dalila Maria Pedrini, Telmo Adams, Vini Rabassa da Silva, (organizadores). – São Paulo: Paulus, 2007.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. **O Serviço social e o popular: resgate teórico - metodológico do projeto profissional de ruptura.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n°. 16, jul/dez/ 2006, p. 20-45.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades.** – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas.** Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de comunidade e participação.** 10. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local.** \_ Salvador: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, 2000. (série UFBA em campo; Estudos).

\_\_\_\_\_. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Sociedade civil na Bahia: papel político das organizações.** Salvador: EDUFBA, 2008.

TEMPLE, Giovana Carmo. **Acontecimento, poder e resistência em Michel Foucault - Cruz das Almas/BA: UFRB, 2013.**

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação.** -14. ed. aum. – São Paulo: Cortez, 2005.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila e LEVCOVITZ, Eduardo. **Proteção Social: introduzindo o debate.**In: VIANA, A. L. d'Ávila; ELIAS, Eduardo M. e IBAÑEZ, Nelson (org.). Proteção Social:Dilemas e Desafios. SP: Hucitec, 2005.

VITALLE, Denise. **Democracia e participação na gestão de políticas públicas: teoria e prática.** Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991 -) Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2007.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore. **Metarmorfose do desenvolvimento de comunidade e suas relações com o serviço social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva; trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, 4ª.ed. Brasília: EdUNB, 1998.

\_\_\_\_\_. **Três tipos de poder e outros escritos**. Lisboa: Tribuna da História; 2005.

ZATTI, Vicente. **Autonomia e educação em Immanuel Kant e Paulo Freire**. – Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

## APÊNDICES

### Apêndice A: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Estamos realizando uma pesquisa intitulada “A participação cidadã no Conselho Municipal e sua contribuição na gestão da política de Assistência Social de Feira de Santana-Ba”, sob responsabilidade do discente Eduardo Antonio Pedreira Paiva do curso de Pós - graduação em Planejamento Territorial – PLANTERR, modalidade Mestrado Profissional, pela Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS e orientado pelo professor Doutor Ildes Ferreira de Oliveira. Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a participação cidadã como instrumento democrático de gestão da política pública de Assistência Social do município de Feira de Santana. Portanto, este estudo pretende demonstrar a participação cidadã como estratégia, com seus limites e possibilidades, capaz de produzir respostas que garantam uma melhor execução da política pública de Assistência Social de Feira de Santana-Ba. Desta forma, convidamos você a participar desta pesquisa através de uma entrevista gravada, com duração em média de 45 minutos, a qual possui perguntas sobre como se efetiva sua participação nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Feira de Santana - CMASFSA. Será permitido também a escuta da entrevista, logo após o término, para dar-lhe maior segurança sobre o que foi dito, ficando a seu critério modificar/excluir alguns trechos ou a entrevista completa. Estamos cientes de que toda pesquisa traz riscos para seus participantes, como por exemplo: desconforto ou constrangimento ao responder as perguntas, ou dificuldade na relação com o pesquisador. Se isso ocorrer, você tem o direito de não responder ou solicitar esclarecimentos. É importante destacar que as identidades e quaisquer outros dados confidenciais serão mantidos em anonimato, e as informações obtidas não serão utilizadas para nenhum outro fim que não seja para estudo. Caso desista de participar desse estudo, poderá fazê-lo a qualquer momento durante a realização da entrevista, sem que haja nenhum tipo de consequência. Sua participação é voluntária, não havendo nenhum gasto de sua parte, assim como não receberá nenhum benefício monetário; entretanto, estará contribuindo para a elaboração de um trabalho científico. Em caso de danos comprovadamente causados pela pesquisa há garantia de indenização. Esta pesquisa se analisada e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa desta Universidade, respeitará a Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde. Os depoimentos dados, após serem utilizados, ficaram sob a responsabilidade dos pesquisadores, armazenados em sistema computacional próprio e de uso restrito sob guarda da UEFS, durante o período de 05 anos e depois disponibilizados para a PPPG/UEFS. Os resultados obtidos através desse estudo serão apresentados e divulgados no trabalho de conclusão do curso do Mestrado acima citado e no CMASFSA. Além de possíveis eventos como congressos, seminários, artigos, revistas e produções científicas. Você poderá encontrar o pesquisador para ter suas dúvidas esclarecidas no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial- PLANTERR Mestrado Profissional - Departamento de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Estadual de Feira de Santana. Avenida Transnordestina, s/n, Campus Universitário, Módulo 7. Bairro: Novo Horizonte, Feira de Santana – Bahia. Tel. (75) 3161-8142, ou através dos e-mails que constam nesse documento. E poderá tirar dúvidas sobre a

pesquisa do ponto de vista ético com o Comitê de Ética em Pesquisa - CEP/UEFS a partir do número de telefone (75) 3161-8067 ou e-mail cep@uefs.br. Para autorizar sua participação, assine este documento, que lhe é apresentado em duas vias, sendo que uma ficará com você e a outra conosco.

---

Nome do Participante da Pesquisa

---

Assinatura do Participante da Pesquisa

---

Assinatura do Pesquisador  
e-mail: eduardopedreirapaiva@hotmail.com

---

Assinatura do prof. Orientador  
e-mail:ildesferreira@gmail.com

## Apêndice B: Roteiro de entrevista semiestruturada

### I Dados de identificação:

Nº Entrevista: \_\_\_\_\_ Data de aplicação do instrumento: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Codinome do Sujeito: \_\_\_\_\_

Data de nascimento: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Representação: Sociedade civil (  ) Governo (  )

### II Informações sóciodemográficas:

Tempo de representação no CMASFSA: \_\_\_\_\_

Sexo: (  ) Mas. (  ) Fem. Idade em anos: \_\_\_\_\_

Escolaridade:

(  ) Ensino Fundamental I completo

(  ) Ensino Fundamental I incompleto

(  ) Ensino Fundamental II completo

(  ) Ensino Fundamental II incompleto

(  ) Ensino Médio completo

(  ) Ensino Médio incompleto

(  ) Ensino superior completo

(  ) Ensino superior incompleto

Profissão: \_\_\_\_\_

Trabalha no setor público municipal: Sim (  ) Não (  )

Cargo que exerce: \_\_\_\_\_ Efetivo (  ) Não Efetivo (  ) Âmbito privado (  ) 3º setor (  ) Mercado informal (  )

Renda Mensal Individual: \_\_\_\_\_ (1 a 3 SM / 4 a 6 SM / 7 a 9 SM)

Renda Mensal Familiar: \_\_\_\_\_ (1 a 3 SM / 4 a 6 SM / 7 a 9 SM)

### **III Informações qualitativas**

1. Como são identificadas as demandas trazidas para discussão no CMASFSA?
2. Após o levantamento das demandas você tem oportunidade de opinar na definição da pauta das reuniões do CMASFSA?
3. Quais propostas você defende na elaboração e implementação da PMAS e quais ideais orientam a defesa de sua representação?
4. Como se chega a construção de consensos em momentos conflituosos nas reuniões do CMASFSA?
5. Qual o passo a passo adotado pelo CMASFSA na emissão de encaminhamentos originados das constatações dos atores envolvidos para o aprimoramento da PMAS?
6. O domínio do conhecimento sobre os assuntos discutidos nas reuniões do CMASFSA colaboram na realização de interesses? Além do conhecimento existe outro fator?
7. Quais ações existem no CMASFSA para cobrar a efetividade das deliberações?
8. Como o CMASFSA reage frente ao não cumprimento de resolutividades deliberadas, originadas dos problemas verificados na execução da PMAS?