

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

JULY CARLOS GARCIA

**PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FRANCA/SP: DESAFIOS E
PERSPECTIVAS**

FRANCA

2011

JULY CARLOS GARCIA

**PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FRANCA/SP: DESAFIOS E
PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade. Linha de pesquisa: Serviço Social: Mundo do Trabalho.

Orientadora: Profa. Dra. Neide Aparecida de Souza Lehfeld

FRANCA

2011

Garcia, July Carlos

Participação política no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP : desafios e perspectivas / July Carlos Garcia. –Franca : [119 f], 2011

Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientador: Neide Aparecida de Souza Lehfeld

1. Serviço Social – Participação política. 2. Assistentes Sociais – Conselho Municipal de Assistência Social – Franca/SP. 3. Política nacional – Assistência social. I. Título

CDD – 361.61

JULY CARLOS GARCIA

**PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO CONSELHO MUNICIPAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FRANCA/SP: DESAFIOS E
PERSPECTIVAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade. Linha de pesquisa: Serviço Social: Mundo do Trabalho.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Profa. Dra. Neide Aparecida de Souza Lehfeld

1º Examinador: _____

2º Examinador: _____

Franca (SP), _____, de _____ de 2011.

Dedico este trabalho à minha família e ao meu noivo.
Companheiros de minha trajetória e presença fundamental em
todos os momentos da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, a minha mãe Rosane, irmã Flor, avô José pela importância que têm em minha trajetória de vida e ao meu noivo Fúlvio, pelo amor, carinho, compreensão e companheirismo. Amo-te muito.

À Prof.^a Dr.^a Neide Aparecida de Souza Lehfeld, orientadora desta pesquisa, por toda dedicação que teve durante este processo, bem como, competência e base teórica e prática com a qual contribuiu para a realização desta.

À Prof.^a Dr.^a Adriana Giaqueto, orientadora de pesquisa de minha graduação, por toda atenção e contribuição em relação ao meu crescimento enquanto pesquisadora.

À Prof.^a Dr.^a Cirlene Aparecida Hilário, tutora do PET/SS, por toda atenção e contribuição no que tange à minha formação profissional.

À Prof.^a Dr.^a Nayara atualmente professora do curso de serviço social da UNESP Franca, por ter sido minha supervisora de estágio e contribuído com a minha formação profissional.

Aos coordenadores do programa de pós-graduação da UNESP/Franca Padre Mário e Cláudia Cosac.

Aos membros titulares e suplentes da minha banca de qualificação e defesa do mestrado.

Aos professores coordenadores do grupo de estudos e pesquisa da UNESP/Franca “Teoria Social de Marx e serviço social”: Raquel Santana, José Fernando, Onilda, Chinali e Edvânia, referências para a intervenção profissional.

Agradeço, também a todos os professores do curso de pós-graduação em Serviço Social da UNESP/Franca e coordenadores do programa, que fizeram parte do corpo docente de 2010 até 2011.

A todos os membros da Igreja Metodista Central de Franca, por todo carinho e apoio.

Às amigas mais que queridas: Kelly, Dani, Alessandra, Letícia, Vanessa, Bia, Grazi, Elizângela e Cristiane e Tatiana.

A todos os sujeitos desta pesquisa, os quais foram fundamentais e compõem um dos principais motivos pela mesma existir. Enfim, obrigada a todos que, direta ou indiretamente, participaram ou contribuíram nesta etapa de minha vida.

GARCIA, July Carlos. **Participação política no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP: desafios e perspectivas.** 2011. 119 f. Dissertação (Mestre em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

RESUMO

A nova Política Nacional de Assistência Social organiza a Assistência Social segundo diretrizes baseadas na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Entre elas, destaca-se a participação - visando o respeito às diferenças e às características sócio-territoriais locais. Essa participação engloba a transferência de poder de decisão, recursos, autonomia administrativa, entre outros. A participação da população, por meio de organizações representativas é fundamental na formulação das políticas de controle das ações, em todos os níveis. Os espaços privilegiados nos quais deve se efetivar essa participação são os Conselhos. Nesses espaços devem estar representados os usuários, as entidades, organizações de Assistência Social e os trabalhadores da área, eleitos em fóruns próprios. A efetivação deste sistema participativo do SUAS representa um desafio para todos, incluindo os Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP. Pretendemos, com esta pesquisa, investigar os desafios enfrentados pelos Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP no processo participação dos usuários na perspectiva da efetivação do Sistema Único de Assistência Social, compreendendo que a participação da população está diretamente relacionada com o contexto social, político, econômico, sem desconsiderar as especificidades que permeiam cada território, sua cultura; política; relações de poder; demandas sociais, entre outras.

Palavras-chave: Política Nacional de Assistência Social. Conselho Municipal de Assistência Social. participação política.

GARCIA, July Carlos. **Participação política no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP: desafios e perspectivas**. 2011. 119 f. Dissertação (Mestre em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

ABSTRACT

The new National Policy of Social Assistance organizes Social Assistance according to the guidelines based on the Federal Constitution of 1988 and in the Organic Law of Social Assistance (OLSA), through the Single System of Social Assistance (SSSA). Among them is the participation - aimed at compliance with the differences and the socioeconomic characteristics local. Such participation involves the transfer of decision-making power, resources, administrative autonomy, among others. The participation of the people, by means of the representative organizations is fundamental in the formulation of policies for the control of the shares, at all levels. Privileged spaces in which must be accomplished this participation are the Councils. In These spaces should be represented the users, entities, organizations, Social Assistance and the workers of the area, elected in forums. The realization of this participatory system of their is a challenge for all, including the Members of the Municipal Council for Social Assistance of France/SP. We wanted, with this research, investigate the challenges faced by the Directors of the Municipal Council for Social Assistance of France/SP in the participation of the users with a view to the realization of the Single System of Social Assistance, understanding that the participation of the population is directly related to the social context, political, economic, without disregarding the specificities that permeate each territory, its culture; politics; power relations; social demands, among others.

Keywords: National Policy of Social Assistance. Municipal Council for Social Assistance. political participation

LISTA DE SIGLAS

BF	Bolsa-Família
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEAS	Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CT	Conselho Tutelar
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
PPA	Plano Plurianual
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1	
APRESENTAÇÃO DA METODOLOGIA DA PESQUISA	20
1.1 Objetivos	21
1.2 Metodologia	22
1.3 O método em Marx: uma análise sócio-histórica.....	26
1.4 Caracterização da cidade de Franca/SP	28
CAPÍTULO 2	
A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESMONTE DOS DIREITOS NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO	45
2.1 Questão Social a partir de uma análise ontológica	46
2.2 Seguridade Social e o processo histórico de regulamentação da Política de Assistência Social no Brasil.....	55
2.3 O sucateamento das políticas públicas sob a égide neoliberal.....	65
2.4 Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e suas ambigüidades.....	68
CAPÍTULO 3	
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	72
3.1 Participação política: concepções e controvérsias.....	73
3.2 O Conselho Municipal de Assistência Social de Franca: breve histórico	83
3.3 Os desafios dos Conselheiros relativos à participação política a partir do SUAS.....	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS.....	109

APÊNDICES

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

(TCLE)..... 116

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA..... 117

ANEXO

ANEXO A - PARECER COMITÊ DE ÉTICA DA UNESP/FRANCA..... 119

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, enquanto reflexo da luta política que defende interesses democráticos e sociais prevê a participação como diretriz da Política de Assistência Social.

No ano de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 (LOAS) regulamenta esta diretriz e os Conselhos, como espaços privilegiados para o controle da sociedade civil no que tange às ações do Estado no âmbito das Políticas Públicas em geral e, especificamente, da Política Pública de Assistência Social.

Em 2004, a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) preconiza diretrizes e princípios que já estavam previstos na CF/88 e na LOAS de 1993, direcionando a sua organização e execução em níveis municipais, estaduais e federal (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) consolidado pela PNAS de 2004 trouxe consigo uma forma de operacionalizar a Política de Assistência Social em território nacional visando, principalmente, a efetivação dos princípios de participação e descentralização político-administrativa.

A Constituição Federativa Brasileira de 1988 e a LOAS, Lei nº 8.742 de 1993 (BRASIL, 1993), trouxeram o reconhecimento da Política de Assistência Social como direito social. A Seguridade Social inserida no título VIII da Ordem Social, Capítulo II, Seção I da Carta Constitucional, prevê como tripé desta política: a Assistência Social, a Saúde e a Previdência Social, dentre as quais apenas a Previdência necessita de contribuição para seu acesso. A Assistência Social é concebida como um direito para todos aqueles que não têm os mínimos sociais para sua sobrevivência. Para que a Assistência Social se tornasse política pública, foi fundamental a luta pela regulamentação dos artigos 203 e 204 da CF/88, o que se deu por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei n. 8742 de 07/12/93), contando com a participação de vários segmentos da sociedade como universidades, Conselho Federal de Serviço Social, sindicatos e outros. Este último artigo reza que, as ações na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da Seguridade Social, previsto no art. 195 da CF/88, além de outras fontes e, organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais a esfera federal e à coordenação e a execução dos respectivos

programas às esferas estaduais e municipais, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

A partir daí, instalou-se um novo momento para a Assistência Social, com a promulgação da LOAS houve a regulamentação da Assistência Social enquanto direito do cidadão e dever do Estado, assim sendo, esta é reconhecida enquanto Política Pública.

A descentralização político-administrativa e a participação da população, regulamentadas pela LOAS, são diretrizes que conduzem um processo importante e necessário para o redimensionamento da Assistência Social no Brasil. Segundo o artigo sexto da LOAS, relativo à organização e gestão da mesma, as ações na área da Assistência Social são organizadas em um sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de Assistência Social abrangidas pela Lei e também por um conjunto de instância deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. Essa descentralização tratada na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, tem como propósito combater o Estado centralizador e autoritário, através de gestões locais em que seja possível o exercício da democracia participativa.

Para compreendermos o processo de descentralização é preciso analisar seu contexto histórico: a partir da CF/88, como já foi ressaltado, os direitos sociais são reconhecidos, no que diz respeito à organização do Estado e da Federação, dando um salto qualitativo ao reconhecer o município como ente da Federação. Somente após o ano de 1995 é que a União começa a dividir suas responsabilidades com os municípios, descentralizando ações políticas, sem que ocorra ainda o repasse de recursos. Dado esse fato, o município, tendo conquistado sua autonomia político-administrativa, buscará também sua autonomia econômica.

Foram criados Conselhos como instrumentos da democratização e da participação, a fim de garantir a descentralização do poder, em todos os níveis do governo – federal, estadual e municipal. Sua composição deve ser paritária entre poder público e sociedade civil. O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é uma instância local, com função de garantir a implantação, a execução e o acompanhamento das políticas de Assistência Social. O CMAS é vinculado ao órgão

da administração pública municipal. Para concretização destes Conselhos, enquanto espaços que preveem o controle social. É de suma importância o papel dos Conselheiros no sentido de buscar a articulação do Conselho com a população, para que esta possa ter efetivo poder de decisão e controle no âmbito das políticas públicas de Assistência Social. Entretanto, o que se constata muitas vezes nestes espaços é a participação restrita aos Conselheiros representantes do poder público e das instituições não governamentais, que prestam serviços no âmbito da Assistência Social. Neste sentido, a participação direta dos usuários da Assistência Social quase não ocorre e quando ocorre fica restrita às Conferências Municipais de Assistência Social. Dificilmente se estendem às reuniões deliberativas que ocorrem durante todo ano no CMAS.

A Política de Assistência Social surge como forma de abafar o conflito capital versus trabalho e conter a reivindicação dos trabalhadores.

As relações de produção capitalista formam o que chamamos de relações sociais. O trabalhador produz para garantir a sua subsistência e de sua família e reproduz ao mesmo tempo as relações sociais, que se tecem no bojo deste sistema de exploração. Este ganha o mínimo necessário para subsistir e se reproduzir enquanto trabalhador. A classe trabalhadora se vê obrigada a vender a única mercadoria que possui, para que possa sobreviver, sua força de trabalho. Esta reprodução das relações sociais é também a reprodução do antagonismo de classe, que se esboça neste cenário contraditório de acumulação e miséria. A assistência era utilizada como forma de controlar o proletariado, visando aliená-lo de sua condição de classe, para que o mesmo não se revoltasse e prejudicasse a expansão capitalista.

Vale lembrar que durante a idade clássica e moderna, marcos como Revolução Francesa (séc. XVIII), assim como a Industrial (séc. XIX) representaram a ascensão da burguesia e, concomitantemente, o aumento da exploração da mão-de-obra do proletariado. Com a Revolução Industrial, os camponeses foram expulsos da terra, tendo que se subordinar ao trabalho assalariado para poder continuar sustentando suas famílias. Esta Revolução baseou-se no lucro a qualquer preço, utilizou-se da mão-de-obra feminina e infantil, devido ao fato desta ser mais barata, assim, estes eram submetidos a condições de trabalho e vida degradantes. Neste contexto, o Estado, por sua vez, não assumiu uma postura neutra, mas sim de aliado da burguesia, defendendo, desta forma, os interesses da mesma, em detrimento do

proletariado. Isto acarretou uma forte mudança no mundo do trabalho e nas relações que se estabeleceram, pois, visando o aumento da produtividade, esse novo sistema trouxe consigo a divisão social e técnica do trabalho, na qual as forças produtivas são apropriadas pelo capital. Essa divisão do trabalho na sociedade determinou atribuições específicas a cada trabalhador, o qual antes tinha consciência de todo o processo produtivo que o englobava durante a fabricação do produto que criou. Porém, neste novo contexto, o mesmo passou a ser alheio ao objeto que produziu e alienado do processo de produção que o englobava, assim como, alheio ao processo de exploração ao qual era e é submetido, no qual o lucro do burguês se dá por meio da apropriação de sua força de trabalho (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005).

Apesar destes avanços, ainda hoje é possível encontrar, tanto na atuação dos profissionais que atuam na Política de Assistência Social, quanto no imaginário da classe trabalhadora, vestígios da influência clientelista. Tal cultura se relaciona, também, com a trajetória política e histórica do nosso País, condicionada por governos repressivos que contribuíram com este processo de distanciamento da população no que se tange ao poder de decisão. Governos que visavam exatamente a não participação ativamente da população no poder de decisão que o Estado possuía e possui, o qual é concentrado nas mãos de poucos. Assim sendo, é necessário que os profissionais que atuam no âmbito da Política de Assistência Social desenvolvam um trabalho que vise à participação da população, concebendo o usuário enquanto sujeito histórico – que determina a história e por ela é determinado, assim como, busque a efetivação e ampliação dos direitos historicamente conquistados (IAMAMOTO, 2007).

Neste cenário neoliberal, algumas das principais transformações são:

- Horizontalização das empresas, ou seja, terceirização e flexibilização das relações de trabalho;
- Desemprego estrutural;
- Perda gradativa dos direitos sociais historicamente conquistados;
- Desmobilização dos sindicatos;
- Ampliação da diferenciação de classes sociais e concentração de renda.

O Estado se adequou e defende estes padrões neoliberais, que enfatizam o econômico em detrimento do social. Em consequência, as políticas sociais públicas

sofrem com o descaso do mesmo, o que se reflete no funcionamento das instituições e serviços públicos, sobre um contexto de privatização e desresponsabilização do Estado. As grandes empresas e Organizações não Governamentais assumem cada vez mais o papel da Assistência Social, que deveria ser garantida pelo Estado.

A atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 – supõe uma ampla noção da relevância do controle social, tendo em vista a ruptura com o conservadorismo e clientelismo. Pressupõe profissionais que atuem na mesma sob uma perspectiva crítica, nem conformista, nem voluntarista, mas renovada e com um efetivo compromisso político, observando e alterando a realidade dentro de uma lógica de construção coletiva, junto aos grupos com os quais trabalham. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004).

Quanto à Assistência Social na atualidade, outro marco histórico, além da CF/1988 e a LOAS de 1993, foi a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília/DF. Esta apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), requisito essencial da LOAS para dar efetividade à Assistência Social como política pública.

A presente Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira, objetivando tornar claras as diretrizes para a efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. A forma de gestão no sistema descentralizado e participativo proposto pela LOAS em seu Capítulo III, artigo 6º, implica na participação da população, na autonomia da gestão municipal, potencializando a divisão de responsabilidades e cofinanciamento entre as esferas de governo e a sociedade civil.

Em relação ao público usuário, desta nova política de Assistência Social, é constituído de cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: família e indivíduos com perda de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e social; desvantagem pessoal resultante de deficiência; exclusão pela pobreza, e ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal.

Esta nova política tem como conceito e base de organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): o controle social concebido como forma de participação da população na gestão das políticas públicas. Essa participação foi regulamentada pela LOAS (artigo 5º, inciso II), ao lado de duas outras diretrizes, a descentralização político-administrativa para Estados, Distrito Federal e Municípios, o comando único em cada esfera de governo (artigo 5º, inciso I), e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera do governo (artigo 5º, inciso III). O controle social tem sua compreensão advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação dessa participação no processo de gestão político-administrativa–financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade, na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos conceitos constitucionais. Pois, não é importante apenas estar consciente, é preciso também se organizar para poder transformar a realidade (GADOTTI, 2000).

A participação da população no processo de controle social das políticas de Assistência Social é fundamental, pois, a previsão dos recursos das três esferas de governo deve ter como base diagnósticos socioterritoriais que considerem as demandas e prioridades de acordo com a diversidade de cada região ou município da capacidade de gestão, de atendimento e arrecadação desta região ou município, bem como dos diferentes níveis de complexidade dos serviços. Tanto a definição dos recursos, como a aplicação deles, deve ser pactuada e deliberada nos Conselhos de Assistência Social. A nova política enfatiza que, a informação é um direito social e condição para o exercício da autonomia. Uma postura ativa do usuário, em consonância com os objetivos da Política de Assistência Social, pressupõe a informação, a transparência, a divulgação das ações e dos benefícios desta política. A informação é, portanto, potencializadora do acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios, possibilitando a progressiva participação dos usuários e da sociedade organizada na estrutura descentralizada, participativa e democrática do SUAS. A nova política se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial, tendo os municípios brasileiros como suas referências privilegiadas de análise, pois se trata de uma política pública, cujas intervenções se dão essencialmente nas capilares dos territórios.

Essa característica peculiar tem exigido cada vez mais um conhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações, pois o local onde o homem está tem suas especificidades e isso faz diferença, tendo em vista que o homem percebe a realidade também a partir deste lugar (KOGA, 2003).

A organização da Assistência Social, através do SUAS, tem diretrizes baseadas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS já pontuadas anteriormente, tais como:

I – Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a 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 e III – Respectivamente, a participação da população, por meio de organizações representativas e primazia da responsabilidade do Estado.

Esta distribuição de competências apresenta aspectos positivos, mas também alguns riscos. O principal deles é a tendência de reduzir a descentralização a uma simples transferência de atribuições e responsabilidades aos Estados e, sobretudo, aos municípios, sem a correspondente transferência de recursos financeiros, humanos, materiais e, principalmente, sem dividir o poder político de tomada de decisão.

A descentralização consiste em uma efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais. Implica a autogestão local, exigindo novas formas de relação entre o Estado e a sociedade civil, sem perder de vista a primazia da responsabilidade do mesmo para que a descentralização, não se torne desresponsabilização. Segundo definições da nova versão da Política Nacional de Assistência Social (novembro de 2004), o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica, associada à dinâmica socioterritorial.

Há mecanismos legais necessários a um sistema descentralizado e participativo, por outro lado, a efetivação deste sistema na perspectiva do SUAS ainda representa um desafio.

Segundo a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), a qual operacionaliza as diretrizes apontadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os Conselhos Municipais de Assistência Social têm algumas competências já definidas na LOAS e complementadas pelas legislações específicas, como por exemplo: acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social, no seu âmbito, considerando as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, as proposições da Conferência Municipal de Assistência Social e os padrões de qualidade para a prestação dos serviços; inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social de âmbito municipal; estabelecer interlocução com os demais conselhos das políticas setoriais.

Os Conselheiros trabalham no sentido de efetivar estas e outras competências do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Franca/SP e devem atuar embaixados na nova política de Assistência Social, a qual como já foi citado preconiza a efetivação de um sistema descentralizado e participativo, que deve ser efetivado em cada esfera do governo.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é investigar os desafios enfrentados pelos Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP no processo de participação dos usuários na perspectiva do que é estabelecido pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

No primeiro capítulo, pretendemos apresentar a metodologia científica utilizada na pesquisa, bem como, apresentar a caracterização do município de Franca, explicitando elementos relevantes do método dialético, que é o método no qual esta pesquisa se pauta. As principais referências que compõem o quadro filosófico e teórico deste estudo, neste capítulo foram: Marx (1982, 1990, 2008, 2009); Paulo Netto (1992, 2009); Bourguignon (2008); Setubal (1995); Severino (2000); Baptista (2000); Tanaka (2001); Lehfeld (2007); Lehfeld e José Filho (2004); Koga (2003); entre outros.

No segundo capítulo, buscamos traçar a trajetória histórica da seguridade social, especificamente da Política Pública de Assistência Social, demonstrando como são percebidas as controvérsias que englobam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no contexto neoliberal. As principais referências utilizadas para abordar o rebatimento das mudanças no mundo do trabalho, na Política de Assistência Social e o atual contexto da política de Assistência Social no contexto

neoliberal foram: Marx e Engels (1990); Marx (1982, 2008a, 2008b, 2009); Lukács (1979, 1981); Gramsci (1976); Antunes (1995); Alves (2005); Navarro (1998); Yasbek (2004, 2009); Behring e Boschetti (2008); Boschetti e Salvador (2006); Mota (2009); Oliveira e Elias (2005); Bruschini (1997); Gueiros (2002); lamamoto (2007); lamamoto e Carvalho (2005); entre outras.

No terceiro capítulo, pretendemos explicitar os desafios dos Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP (CMAS) no que se refere a participação política sob a perspectiva que é idealizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Apreendendo que tais desafios e contribuições estão diretamente interligados ao contexto sócio-histórico, político, econômico, social e cultural no qual se inserem. Colocando em discussão as diferentes formas de participação e suas concepções. as referências utilizadas foram: Ghon (2001); Bobbio; Matteucci e Pasquino (1995, 2004); Chauí (2007); Gadotti (2000); Stein (1997); Bueno (1964); Freire (1996); Emiliano (1999); Oliveira (1998, 2008); Oliveira e Elias (2005); etc. A concepção de participação aqui referenciada é a participação política no Conselho, a qual segundo Bobbio; Matteucci e Pasquino (2004) se efetiva por meio da mobilização e organização da massa para reivindicar seus direitos e mudanças estruturais na sociedade, é nesta forma de participação que as características da cultura política mais se fazem sentir.

Espera-se que o presente estudo traga dados atualizados sobre a efetivação do processo participação a partir do SUAS no âmbito do CMAS de Franca/SP, contribuindo com a discussão sobre o tema já apresentado no espaço do Conselho, no âmbito acadêmico, entre outros, no sentido de dar visibilidade aos desafios destes Conselheiros frente ao processo de participação política na perspectiva do SUAS. Tendo em vista a atualidade e relevância do tema torna-se imprescindível à produção de conhecimento a respeito do mesmo.

CAPÍTULO 1

APRESENTAÇÃO DA METODOLOGIA DA PESQUISA

O Analfabeto Político

O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio que dependem das decisões políticas.

O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política.

Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais.

(Bertold Brecht)

1.1 Objetivos

A pesquisa aqui proposta parte de algumas constatações referentes à pesquisa desenvolvida desde 2006, entretanto, diferencia-se da mesma, pois não se restringe a analisar os desafios do processo de descentralização no CMAS, mas para além disso, objetiva investigar os desafios enfrentados pelos Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP no processo participação dos usuários na perspectiva SUAS.

Por meio da pesquisa de iniciação científica desenvolvida desde 2006 – a qual resultou no Trabalho de Conclusão de Curso e pesquisa como bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), ainda na graduação foi possível constatar que um dos desafios centrais que permeiam a efetivação do processo de descentralização na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Franca/SP é o da não participação direta no cotidiano deste Conselho – pois, esta fica restrita aos Conselheiros, e não se amplia aos usuários da Política de Assistência Social.

A presente pesquisa apresenta um estudo exploratório inicial: com o objetivo de investigar os desafios enfrentados pelos Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Franca/SP no processo participação dos usuários na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sem desconsiderar o contexto que engloba a política pública de Assistência Social no Brasil. É complementada por uma pesquisa qualitativa, isto é, buscando mais do que a simples coleta de informações; buscando significados.

Os objetivos da pesquisa são:

Geral:

- ✓ Investigar os desafios enfrentados pelos Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP no processo participação dos usuários na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Específicos:

- 1 – Pesquisar os dados históricos da regulamentação do processo de participação na Assistência Social no Brasil, por meio da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 (LOAS), da Nova Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
- 2 – Contribuir com a discussão sobre o processo de participação tendo como referência o Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP, tendo em vista a relevância e atualidade da participação dentro da Nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

1.2 Metodologia

Para apreensão do objeto desta pesquisa optamos por trabalhar embasadas em uma análise dialética da realidade, a perspectiva de totalidade permite compreender o contexto social que engloba essa realidade e suas contradições (KOSIC, 2002).

Boaventura de Sousa Santos, doutor em sociologia do direito, analisa que a partir de uma perspectiva dialética da realidade, pode-se afirmar que o social está regulamentado pelo econômico; há uma supervalorização dos bens materiais em detrimento da valorização do homem. No contexto do capitalismo globalizado, as políticas são compensatórias e não visam um processo de emancipação, pois este pressupõe uma mudança estrutural (SANTOS, 2000).

A criticidade é fundamental ao pesquisador, o espírito crítico proporciona uma busca constante pelo conhecimento, contribui com um processo de indagações constantes acerca da realidade e objetiva a busca contínua pelo desconhecido (LEHFELD, 2007b).

Tendo em vista que o método dialético traz à tona as contradições inerentes à sociedade capitalista, este possibilita o aprofundamento acerca dos fenômenos, a partir da análise de que a realidade está em constante movimento, portanto, ela não é linear, mas sim, é construída historicamente.

A escolha pela pesquisa qualitativa deve-se, segundo descreve Garcia (apud LEHFELD; JOSÉ FILHO, 2009, p. 10), pois, a:

[...] característica da pesquisa qualitativa é que o pesquisador tem a possibilidade de criar tanto técnica quanto metodologicamente, procedimentos mais adequados a captação de seu objeto de pesquisa, como produzir sua teoria a partir da composição entre o teórico e a coleção de materiais empíricos obtidos pelo uso de entrevistas, coleta de depoimentos, observações sistemáticas apuradas dos momentos problemáticos mas rotineiros no cotidiano dos sujeitos pesquisados.

Utilizamos a pesquisa bibliográfica, realizada por meio da leitura de produção acadêmica – científica (teses, dissertações) e livros (fontes bibliográficas) sobre a temática; pesquisa documental e de campo, objetivando a formação das categorias teóricas de estudo. Nesta, foi desenvolvida, pela pesquisadora, a observação sistemática, por meio de participação em reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP, Conferências Municipais de Assistência Social e entrevistas com os Conselheiros. A participação nas reuniões do CMAS de Franca/SP induziu-nos a utilização da técnica de observação sistemática, a fim de apreender a dinâmica do mesmo, com o enfoque nos objetivos da pesquisa.

Além da observação sistemática, optamos pela utilização da técnica de observação participante, na qual há interação entre o pesquisador e o grupo de sujeitos que está inserido no universo da pesquisa, a observação participante implica na interação entre o pesquisador e os sujeitos da pesquisa, tendo como finalidade a coleta de informações que possibilitem compreender o contexto que envolve o grupo pesquisado. Assim, por meio da utilização desta técnica, objetiva-se ganhar confiança destes sujeitos, contribuindo não só para que os mesmos tenham dimensão da relevância da pesquisa, bem como, para que tenham clareza acerca dos objetivos da mesma.

Segundo Garcia (apud SEVERINO, 2000, p. 77):

A bibliografia como técnica tem por objetivo a descrição e classificação dos livros e documentos similares, segundo critérios, tais como autor, gênero literário, conteúdo temático, data etc. Dessa técnica resultam repertórios, boletins, catálogos bibliográficos. É a eles que se deve recorrer quando se visa elaborar a bibliografia especial referente ao tema do trabalho. Fala-se de bibliografia especial porque a escolha das obras deve ser criteriosa, retendo apenas aquelas que interessem especificamente ao assunto tratado.

A realização da pesquisa documental tem como objetivo reconstruir o processo histórico de implantação da política de Assistência Social no município, contextualizando o objeto em estudo, sem deixar de enfatizar a análise político/

ideológica da realidade nacional e local. Em relação à leitura de documentos, embasadas por Garcia (apud SEVERINO, 2000, p. 79) utilizaremos o seguinte método:

Uma vez definidos os documentos a serem pesquisados, procede-se à leitura combinado o critério de atualidade com o critério de generalidade para o estabelecimento da ordem de leitura. Inicia-se pelos textos mais recentes, e mais gerais, indo para os mais antigos e mais particulares. As obras recentes geralmente retomam as contribuições significativas do passado, dispensando assim uma volta a textos superados. Observar, contudo, que obras clássicas dificilmente perdem seu valor de atualidade. Já na questão da generalidade, atentar para as condições de quem está fazendo o trabalho, levando em conta o nível em que se encontra, a dificuldade do tema, a familiaridade do autor com o assunto e com a área em que é tratado.

Os sujeitos da pesquisa foram escolhidos intencionalmente, ou seja, os Conselheiros Titulares do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Franca/SP no período do início de 2009 até o final de 2010, tendo em vista que estes possuem direito ao voto nas deliberações do referido Conselho. Lembrando que, além dos Conselheiros Titulares também participam deste Conselho os Suplentes e membros da comunidade francana, geralmente vinculados a alguma entidade assistencial. Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com cinco sujeitos, no total há dezoito conselheiros titulares neste CMAS, sendo nove representantes da sociedade civil e nove representantes do poder público.

Tais entrevistas foram gravadas. Foi realizado sorteio aleatório dentre os sujeitos da pesquisa já referidos, com a intencionalidade de evidenciar as diferentes percepções destes Conselheiros a respeito do objeto abordado. Ressaltamos que na pesquisa qualitativa a quantidade de sujeitos não é relevante, mas sim, a profundidade dos elementos que os sujeitos trazem em seus depoimentos no sentido de contribuir com o objetivo da pesquisa. Os nomes dos sujeitos são fictícios, respeitando os princípios éticos de sigilo e discrição.

Efetivamos entrevista semi-estruturada composta por questões abertas, pois, esta é caracterizada por um conjunto de questões/guias, sendo possível acrescentar outras questões durante a entrevista que sejam interessantes para o aprofundamento dos objetivos da pesquisa (TANAKA, 2001).

A entrevista tem uma intencionalidade, um objetivo. Esta consiste em um diálogo entre o pesquisador e o sujeito da pesquisa com a finalidade de obter

informações relevantes no que se refere à visão destes sujeitos em relação ao contexto do qual fazem parte, dando voz aos sujeitos, pois estes vivenciam cotidianamente experiências concretas a respeito da realidade pesquisada. A entrevista é um instrumento importante para apreensão da realidade concreta e suas contradições, a vantagem de se utilizar a entrevista como instrumento para coleta de dados é que ela possibilita a coleta de dados significativos que vão muito além das fontes documentais.

No que se refere à entrevista semi-estruturada, esta é um tipo de entrevista que também pode ser chamada de despadronizada, antropológica, livre e assistemática, por meio desta, durante a entrevista o pesquisador pode aprofundar/explorar questões que irão cooperar com a temática pesquisada, dando a este liberdade no diálogo com os sujeitos da pesquisa.

Na entrevista semi-estruturada, há diferentes modalidades para o desenvolvimento da entrevista, a modalidade usada nesta pesquisa foi a entrevista semi-estruturada focalizada, na qual o pesquisador se utiliza de um roteiro de perguntas, podendo aprofundar durante a entrevista questões pertinentes ao objetivo da pesquisa.

Os métodos qualitativos envolvem um processo de entendimento acerca das significações que os sujeitos investigados têm em relação às condições que os cercam, o pesquisador precisa apreender não só a compreensão destes sujeitos sobre a realidade, mas também desmistificá-la, apreendendo e dando visibilidade as contradições que a permeiam (LEHFELD, 2007a).

A metodologia qualitativa visa aprofundar a análise e interpretação dos dados, os quais não são isolados, mas estão conectados com o contexto, político, econômico, social, cultural, entre outros. Algumas características da pesquisa/abordagem qualitativa são que seus métodos englobam em geral a coleta de dados, assim como, a análise e interpretação destes.

A análise e interpretação dos dados foi feita, considerando as determinações no âmbito sócio-econômico e político da qual o grupo social estudado faz parte.

A coleta de dados é uma aproximação com a realidade pesquisada. A partir da mesma, pode-se também aprofundar questões pertinentes à pesquisa que antes não tinham sido cogitadas pelo pesquisador. Neste sentido, Baptista (2000, p. 53) analisa que:

As informações obtidas a partir dessas abordagens são de caráter imediato ou mediato. São imediatas as informações específicas, que se referem à problemática particular em foco e mediatas as informações relacionadas às estruturas mais amplas, nas quais a situação em estudo se insere. Nesse processo, o que se procura é apreender a situação em sua totalidade, relacionando dialeticamente o imediato ao mediato. Para tanto, as informações devem sofrer uma crítica que permeia o conhecimento da realidade concreta.

1.3 O método em Marx: uma análise sócio-histórica

A visão de homem e de mundo que orientou esta pesquisa buscou apreender a realidade pesquisada a partir da perspectiva de totalidade. A perspectiva de totalidade engloba apreender os determinantes políticos, econômicos, culturais, entre outros, que envolvem uma situação/fenômeno. Buscando não se focar na imediatez dos fatos, mas buscando sua essência (BOURGUIGNON, 2008).

O processo de pesquisa é fruto de um constante questionamento e busca pelo desconhecido. Segundo Bourguignon (2008, p.19) o método dialético é: “O método que permite fazer o caminho de ascensão do abstrato ao concreto é o caminho do conhecimento.”

Como pontua Bourguignon (2008, p.23):

A pesquisa deve destinar-se não só a compreender as questões estruturais, mas numa perspectiva de totalidade, o processo de reprodução material e espiritual da existência do ser social. Por isso, não podem passar despercebidas nas pesquisas da área, as diferentes formas como o sujeito se relaciona com a realidade social.

Portanto, o conhecimento construído no âmbito acadêmico deve ir além da academia, viabilizando contribuições concretas para os sujeitos da pesquisa. Pois, a pesquisa pautada no método dialético permite ao pesquisador apreender o sujeito da pesquisa enquanto sujeito histórico, que determina e é determinado pelas condições objetivas. Segundo Bourguignon (2008, p.52):

Em uma perspectiva teórica-crítica é fundamental para o profissional de Serviço Social que pretenda se colocar como sujeito ativo do processo de produção de conhecimento acompanhar o movimento contraditório do real e dialogar com diferentes possibilidades de intervenção. Com esta referência, o profissional mobiliza-se a gerar práticas efetivamente capazes de contribuir para a produção do novo, responsabilizando-se para com o alcance social daquilo que produziu teoricamente e praticamente.

É de suma importância que a pesquisa contribua efetivamente com a realidade pesquisada, pois, é necessário que o pesquisador esteja ético e politicamente comprometido com a emancipação humana, tendo o sujeito como centro da pesquisa para que este seja efetivamente apreendido, enquanto tal e não objeto de intervenção do pesquisador. Desta forma, o conhecimento não é neutro, reflete uma opção política, pois não está desvinculado do contexto sócio-político.

O conhecimento que embasou esta pesquisa partiu do concreto, da análise das contradições deste concreto pensado. Para tanto, foi fundamental compreender o movimento do real, tendo como base fundamental para a pesquisa, os elementos da realidade trazidos pelos sujeitos durante a pesquisa de campo a partir de suas vivências. Segundo Bourguignon (2008, p.114) o método dialético:

[...] parte da realidade concreta, através de processos de abstrações e aproximações às suas determinações, relações e processualidade e se volta a ela após desvendá-la em sua totalidade complexa. O método histórico-dialético é o caminho pelo qual se pode desvendar a constituição dos fenômenos através de aproximações contínuas sem a pretensão de esgotar a realidade. O conhecimento é sempre uma reconstrução da realidade em nosso pensamento, e o movimento de elevar-se do abstrato ao concreto - enquanto método de apreensão do real – restitui, recupera o movimento do real.

Buscamos não transformar os resultados da pesquisa em verdades absolutas, mas sim em pequenas contribuições para se pensar e repensar a realidade pesquisada. Pois, como pontua Setubal (1995, p. 58-59): caso contrário: “[...] a sistematização objetiva confere à pesquisa uma conotação neutra e anistórica, apesar do esforço do pesquisador em ser fiel ao material estudado.”

O papel do sujeito de pesquisa é central, ele assume um papel ativo – tendo em vista que a análise e interpretação dos dados se pauta nos elementos trazidos pelos mesmos, não se pautando em uma idéia abstrata do que seja a realidade investigada, mas sim, buscando dar voz aos sujeitos para que por meio da entrevista explicitem como a realidade pesquisada é de fato, dando visibilidade também as suas contradições. Conforme Paulo Netto (2009, p. 675, grifo do autor), no método de Marx:

[...] a teoria é a reprodução, no plano do pensamento, do movimento real do objeto. Esta reprodução, porém, não é uma espécie de reflexo mecânico, com o pensamento espelhando a realidade tal como um espelho reflete a imagem que tem diante de si. Se assim fosse, o papel do sujeito de pesquisa, no processo de conhecimento, seria meramente passivo. Para Marx, ao contrário, o papel do sujeito é essencialmente *ativo*: precisamente para apreender não a aparência ou a forma dada do objeto, mas a sua essência, a sua estrutura e a sua dinâmica (mais exatamente: para apreendê-lo como

um processo), o sujeito deve ser capaz de mobilizar um máximo de conhecimentos, criticá-los, revisá-los e deve ser dotado de criatividade e imaginação.

A pesquisa não pode se reduzir a uma resposta às exigências da Universidade, mas sim, deve contribuir com a população em geral, caso contrário ela se torna utilitarista, ignorando a dimensão ética e política da pesquisa em serviço social e nas ciências sociais em geral.

1.4 Caracterização da cidade de Franca/SP

A cidade de Franca/SP se desenvolveu dentro do contexto de industrialização do Brasil, principalmente a partir da década de 1950, transformando-se em um pólo calçadista. A partir de 1980 ocorreu a ampliação da terceirização e precarização das relações de trabalho, assim como, o desemprego. Alguns dos exemplos mais comuns destas formas de terceirização e precarização nesta cidade foram/são: subcontratação, trabalho a domicílio, trabalho sem registro em carteira, trabalho infantil, entre outros (NAVARRO, 1998).

Localizada na região nordeste do Estado de São Paulo a cidade de Franca possui uma população de 318.785 habitantes, área total de 605,7 km² segundo a estimativa populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2010. Conforme a classificação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é município de grande porte, assim como, possui gestão plena. Municípios considerados de grande porte são aqueles nos quais há entre 100.001 a 900.000 habitantes.

A escolha por realizar um estudo a respeito do município de Franca/SP justifica-se, entre outros, pelo fato de Franca possuir uma gestão plena, a qual é um indicativo de sua relevância na Assistência Social no âmbito nacional - segundo a perspectiva da Nova Política de Assistência Social, pois não são todos os municípios que possuem uma gestão plena. Desta forma, é interessante investigar os desafios enfrentados para a efetivação do sistema participativo do SUAS, dentro dos municípios, tendo em vista que muitas vezes o micro pode refletir o macro e vice-versa.

Para possuir uma gestão plena são requisitos: ter sistema municipal de monitoramento e avaliação por nível de proteção social; declarar a capacidade

instalada de alta complexidade; cumprir pacto de resultados; ter gestor do fundo nominado e lotado no órgão gestor de assistência social; política de recursos humanos com carreira para servidores públicos; projetos e programas de inclusão produtiva; programa ampliado de Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS); vínculo com entidades parceiras; avaliação de resultados.

Há três níveis de gestão municipal dentro do SUAS: inicial, básica e plena. Cada tipo de gestão exige determinados requisitos e responsabilidades. Os requisitos para a gestão inicial, básica e plena, seguem como estão referenciados na própria Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS, (BRASIL, 2005, p. 24-28). Especificamente, os requisitos para a gestão inicial são:

- a) Atender aos requisitos previstos no artigo 30, e seu parágrafo único da LOAS;
- b) Alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social para as ações de Proteção Social Básica.

Quanto às responsabilidades da gestão inicial:

- a) Municpiar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do Sistema Nacional de Informação;
- b) Inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do Programa Bolsa Família;
- c) Preencher o plano de ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas.

Com a finalidade de incentivar a gestão inicial o município deve:

- a) Receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, conforme critérios estabelecidos nesta norma;
- b) Receber o Piso Básico de Transição, Piso de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I, conforme estabelecido no item “Critério de transferência” desta Norma.

Quanto à gestão básica, este é o nível onde o município assume a gestão da proteção social básica na assistência social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situação de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do

Benefício de Prestação Continuada (BPC) e transferência de renda e que vigiem direitos violados no território.

O cumprimento desses pressupostos também exige que este gestor preencha alguns requisitos, assumindo responsabilidades e recebendo os seguintes incentivos para a gestão básica:

- a) Atender aos requisitos previstos no artigo 30;
- b) Alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social, como para as ações de Proteção Social Básica;
- c) Estruturar Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de acordo com o porte do município, em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar ações de proteção básica no território referenciado, conforme critério abaixo:
 - Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
 - Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;
 - Médio Porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
 - Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
 - Metrópoles – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- d) Manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social;
- e) Apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, conforme sua capacidade de gestão, contendo ações, prazos e metas a serem executados, articulando-os às ofertas da assistência social e as demais políticas pertinentes, dando cumprimento ainda ao artigo 24 da LOAS.

- f) Garantir a prioridade de acesso nos serviços da proteção social básica, de acordo com suas necessidades, às famílias e seus membros beneficiários do Programa de Transferência de Renda;
- g) Realizar diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social;
- h) O Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar (CMAS, CMDCA e CT) devem estar em pleno funcionamento;
- i) Ter, como responsável, na Secretaria Executiva do CMAS, profissional de nível superior, sendo que, para os municípios pequenos, portes I e II, o profissional poderá ser compartilhado com o órgão gestor;

Destacam-se as responsabilidades da gestão básica:

- a) Alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do sistema nacional de informação;
- b) Inserir no Cadastro Único as famílias em situação de maior vulnerabilidade social e risco, conforme critérios do Programa Bolsa Família (Lei Federal 10.836/04);
- c) Participar da gestão do BPC integrando-o à Política de Assistência Social do município, garantindo o acesso às informações sobre os seus beneficiários;
- d) Participar da gestão do BPC integrando-o à Política de Assistência Social do município, garantindo o acesso aos serviços de média e, ou, alta complexidade;
- e) Instituir plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de proteção social na rede própria e na rede prestadora de serviços, em articulação com o sistema estadual e de acordo com o sistema federal, pautado nas diretrizes da PNAS/2004;
- f) Identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta norma para o estabelecimento do vínculo SUAS;
- g) Preencher o Plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o Relatório de Gestão como forma de prestação de contas;
- h) Elaborar Relatório de Gestão.

Para a efetivação da gestão básica deve-se:

- a) Receber o Piso Básico Fixo e Piso Básico de Transição, definindo a rede prestadora de serviços, respectivo custeio e os critérios de qualidade, tendo em vista seu âmbito nacional.

- b) Receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, conforme critérios estabelecidos nesta norma;
- c) Receber os recursos já repassados pela série histórica na média e alta complexidade transformados em Piso de Transição da Média Complexidade e o Piso de Alta Complexidade I;
- d) Proceder, mediante avaliação de suas condições técnicas, a habilitação de pessoas idosas, pessoas com deficiência, candidatas ao benefício, consistindo em: realização de avaliação social de ambos os segmentos, encaminhando em seguida ao INSS;
- e) Receber recursos do Fundo Nacional da Assistência Social para as ações de revisão do BPC;
- f) Participar de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelo Estado e União.

O município de Franca, como já explicitado, encontra-se em gestão plena, nível esse, na qual o município tem a gestão total das ações de assistência social sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEAS).

O gestor deve assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica e especial em seu município, deve prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e ações, além de proteger as situações de violação de direitos existentes em seu município. Deve se responsabilizar pela oferta de programas, projetos e serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, que promovam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC e transferência de renda; que vigiem os direitos violados no território; que potencialize a função protetiva das famílias e a auto-organização e conquista de autonomia de seus usuários.

O cumprimento desses pressupostos exige que este gestor preencha requisitos, assuma responsabilidades e receba incentivos. Os requisitos para a gestão plena seguem abaixo:

- a) Atender aos requisitos previstos no artigo 30;

- b) Alocar e executar recursos financeiros próprios no Fundo de Assistência Social, como unidade orçamentária, para as ações de Proteção Social Básica e Especial e as provisões de benefícios eventuais;
- c) Estruturar Centros de Referência município, em áreas de maior vulnerabilidade social, para gerenciar e executar ações de proteção básica no território referenciado, conforme critério abaixo:
- Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
 - Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;
 - Médio Porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
 - Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
 - Metrôpoles – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- d) Estruturar Secretaria Executiva nos Conselhos Municipais de Assistência Social, com profissional de nível superior;
- e) Manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social;
- f) Apresentar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, selecionados conforme indicadores de vulnerabilidades, contendo ações, prazos e metas a serem executados, articulando-os às ofertas da assistência social e as demais políticas pertinentes, do cumprimento ainda ao artigo 24 da LOAS;
- g) Realizar diagnóstico de áreas de vulnerabilidade e risco, a partir de estudos e pesquisas realizadas por instituições públicas e privadas de notória especialização;
- h) Cumprir pactos de resultados, com base em indicadores sociais comuns previamente estabelecidos;
- i) Garantir a prioridade de acesso nos serviços da proteção social básica e, ou, especial, de acordo com suas necessidades, às famílias e seus membros beneficiários do Programa de transferência de Renda instituído pela Lei Federal 10.836/04;

- j) Instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da assistência social por nível de proteção básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal;
- k) Declarar capacidade instalada na proteção social especial de alta complexidade, a ser co-financiada pela União e Estados, gradualmente, de acordo com os critérios de partilha, de transferência e disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).
- l) Os Conselhos (CMAS, CMDCA e CT) devem estar em pleno funcionamento;
- m) Ter, como responsável, na Secretaria Executiva do CMAS profissional de nível superior;
- n) Que o gestor do fundo seja nomeado e lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social ou congênere;
- o) Elaborar e executar a política de recursos humanos, com a implantação de carreira para os servidores públicos que atuem na área da assistência social.

Neste nível de gestão, há diversas responsabilidades que o município assume:

- a) Identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta norma para o estabelecimento do vínculo SUAS;
- b) Ampliar o atendimento atual dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social voltados às situações de abuso, exploração e violência sexual a crianças e adolescentes para ações mais gerais de enfrentamento das situações de violação de direitos relativos ao nível de proteção social especial de média complexidade;
- c) Alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da REDE SUAS, componentes do sistema nacional de informação;
- d) Inserir no Cadastro Único as famílias em situação de vulnerabilidade social e risco conforme critérios do programa Bolsa Família (Lei Federal 10.836/04);
- e) Participar da gestão do BPC, integrando-o à Política de Assistência Social do município garantindo o acesso às informações sobre os seus beneficiários;
- f) Executar programas e, ou, projetos de promoção da inclusão produtiva e promoção do desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade social;
- g) Instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação e estabelecer indicadores de todas as ações da assistência social por nível de

proteção básica e especial em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal;

- h) Preencher o Plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o Relatório de Gestão como forma de prestação de contas.
- i) Implantar em consonância com a União e estados programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços, observados os planos de assistência social;
- j) Prestar os serviços de proteção social especial. No caso de municípios de pequeno porte I e pequeno porte II e municípios de médio porte, os serviços poderão ser ofertados de forma co-financiamento dos mesmos;
- k) Estabelecer pacto de resultados com a rede prestadora de serviços, com base em indicadores sociais comuns, previamente estabelecidos, para serviços de proteção social básica e especial.

No que se referem aos incentivos à gestão plena, o município deve:

- a) Receber os Pisos de Proteção Social estabelecidos nesta norma, definindo a rede prestadora de serviços e respectivo custeio, obedecidos os critérios de qualidade que serão definidos em norma de serviços;
- b) Receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate e Abuso à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, conforme critérios estabelecidos nesta norma;
- c) Receber os recursos já repassados pela série histórica na média e alta complexidade, transformados em Piso de Transição da Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I;
- d) Participar da partilha dos recursos relativos aos Programas e Projetos voltados a Promoção da Inclusão Produtiva;
- e) Proceder à habilitação de pessoas idosas e pessoas com deficiência candidatas ao BPC, consistindo em: realização de avaliação social de ambos os segmentos, podendo, ainda, mediante a avaliação das condições técnicas do município, realizar a aferição de renda, análise e processamento do requerimento, encaminhando em seguida ao INSS;
- d) Celebrar ajuste diretamente com a União para consecução das ações pertinentes à revisão do BPC;
- g) Participar de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidos pelos estados e União.

Nos municípios não habilitados nas condições de gestão inicial, básica e plena, a gestão dos recursos federais destinados ao co-financiamento das ações continuadas de assistência social são de responsabilidade do Gestor Estadual.

Como resultados da pesquisa de campo, a partir dos depoimentos dos Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Franca/SP, constatou-se que estes sujeitos entendem que esta nova forma de organização do trabalho por meio do Sistema Único de Assistência Social e suas Normas Operacionais Básicas têm contribuído com o processo de participação e descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social.

Acredito que a principal contribuição do SUAS foi ele ter surgido como uma norma, porque muitos gestores da Assistência Social até veem a importância dessas diretrizes: participação e descentralização. Quando você tem uma norma legal a ser cumprida, aí não parte da vontade de cada um, você tem que cumprir. Acredito que a principal contribuição foi a de normatizar vários princípios e idéias que já estavam na Política Nacional de Assistência Social de (PNAS/2004) [...] a norma trouxe esta estrutura legal, mas é claro que pode ser que, em muitos municípios não tenha se efetivado, depende da visão de cada gestor também (JADI).

O SUAS está em fase embrionária em relação ao próprio SUS, que tem mais de vinte anos. O SUAS está começando agora, bem mais novo [...] mas tem contribuído sim com a descentralização dos recursos, com a tipificação das entidades. Creio que no futuro a Assistência Social tende a melhorar muito no Brasil. (ANDERSON).

Eu entendo que sim, que o SUAS é um marco inclusive da participação. O SUAS nasce na quarta Conferência Nacional de Assistência Social [...] se você pensar que, a Conferência Nacional é fruto de um processo de discussão que começa nos Municípios, isso é um processo participativo e democrático (JOÃO GUILHERME).

O SUAS tem contribuído desde que entrou em vigor em 2005 com toda regulamentação que ele traz, também tem contribuído com a efetivação da Assistência Social enquanto Política Pública, com o financiamento e favorecendo ou pelo menos provocando os Conselhos, para favorecer a participação dos usuários no processo. Na última Conferência Nacional de Assistência Social de 2009, o foco foi exatamente este: onde estava este usuário, ou seja, de que forma garantir esta participação. (JOÃO GUILHERME).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), consagrado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, traz consigo uma forma de organizar as ações da Política Pública de Assistência Social em território nacional e define as responsabilidades compartilhadas entre os três entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), visando ampliar e consolidar o sistema descentralizado e participativo previsto na CF/88, LOAS de 1993 e PNAS de 2004 (MINISTÉRIO, 2006b).

Assim, compreende-se que o SUAS tem contribuído com o processo de participação da população e descentralização político-administrativa.

Alguns dados estatísticos são relevantes para caracterizar a cidade de Franca, pois, na perspectiva da territorialização preconizada pelo SUAS, entende-se que é fundamental conhecer a realidade e especificidade de cada território e sua demanda, para que a política de Assistência Social considere a realidade regional, sua cultura, política, economia e etc (KOGA, 2003).

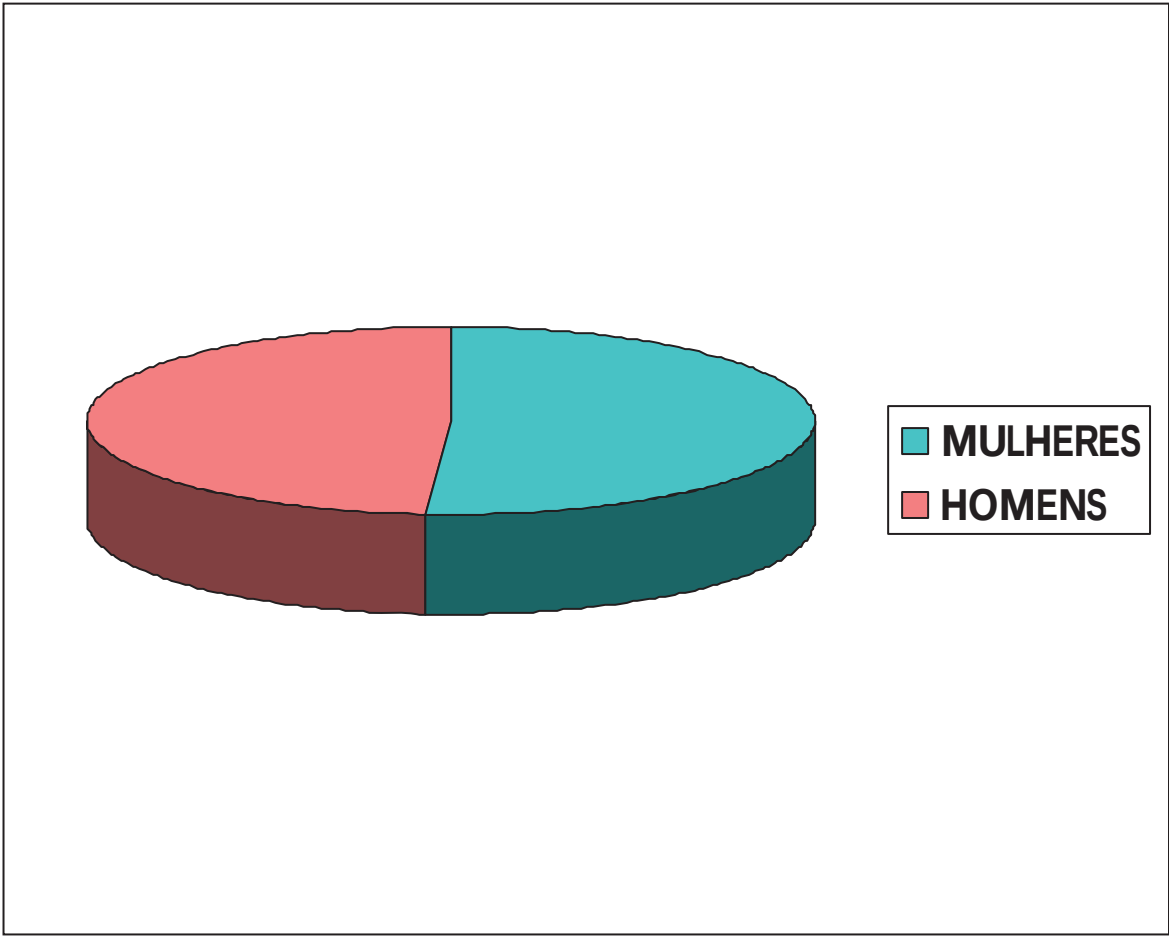
Neste sentido, para apreender o objeto de estudo desta pesquisa: o processo de participação política na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é importante conhecer esta realidade local, tendo em vista que os determinantes que englobam os desafios para a participação no Conselho Municipal Assistência Social envolvem questões estruturais globais e também regionais.

Para tanto, ao se investigar esta realidade, não se pode desconsiderar a realidade local e seus determinantes, tendo em vista que a mesma também traz consigo dificultadores e facilitadores para a participação a partir do SUAS. A seguir, seguem alguns dados sobre esta cidade, relativos ao sexo dos habitantes; crescimento populacional; população urbana e rural; economia; educação; saúde; entre outros.

Quadro 1 - SEXO

SEXO	PORCENTAGEM
MULHERES	51,21%
HOMENS	48,79%

Fonte: IBGE (2010).

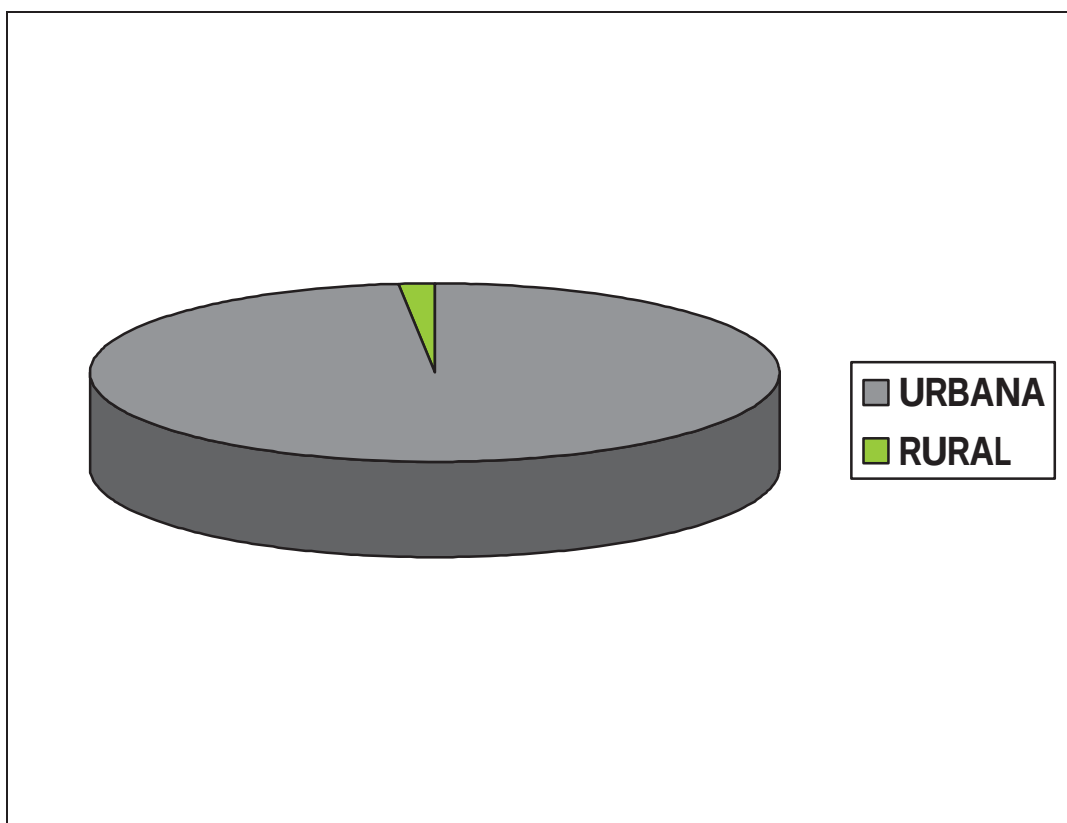


Quadro 2 - POPULAÇÃO URBANA E RURAL

A população urbana é predominante, sendo de aproximadamente 98% enquanto a rural de 2%. Como demonstrado abaixo:

POPULAÇÃO	PORCENTAGEM
URBANA	98,23%
RURAL	1,77%

Fonte: IBGE (2010).

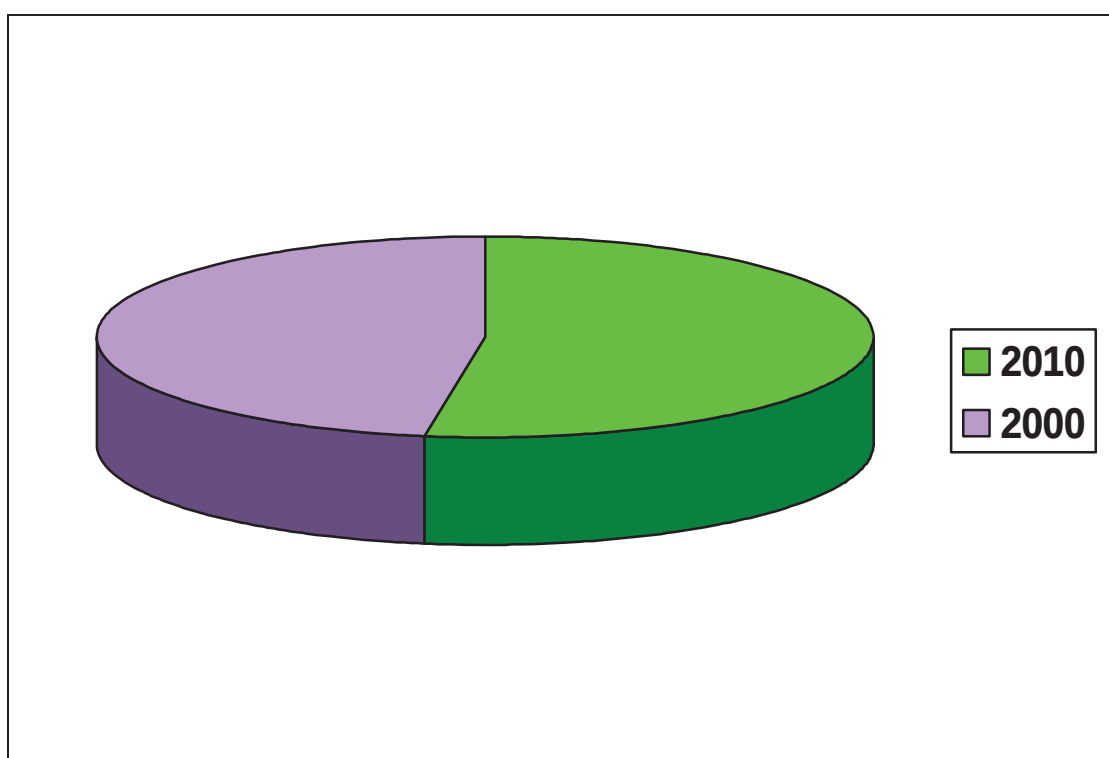


Quadro 3 - CRESCIMENTO POPULACIONAL

O crescimento populacional foi significativo entre 2000 e 2010.

ANO	POPULAÇÃO
2010	318.785
2000	287.737

Fonte: IBGE (2010).

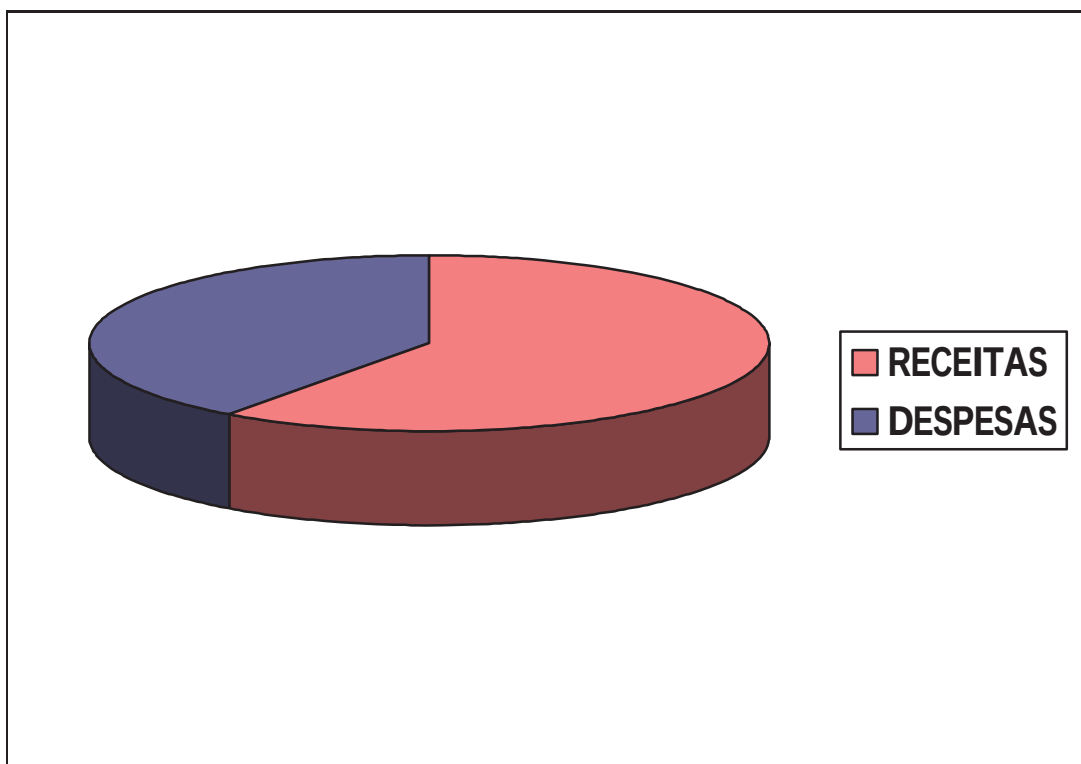


Quadro 4 - ECONOMIA

Em 2007 as receitas orçamentárias do município foram de 327.694.748 enquanto as despesas representam 219.111.783.

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	DESPESAS
59,9%	40,1%

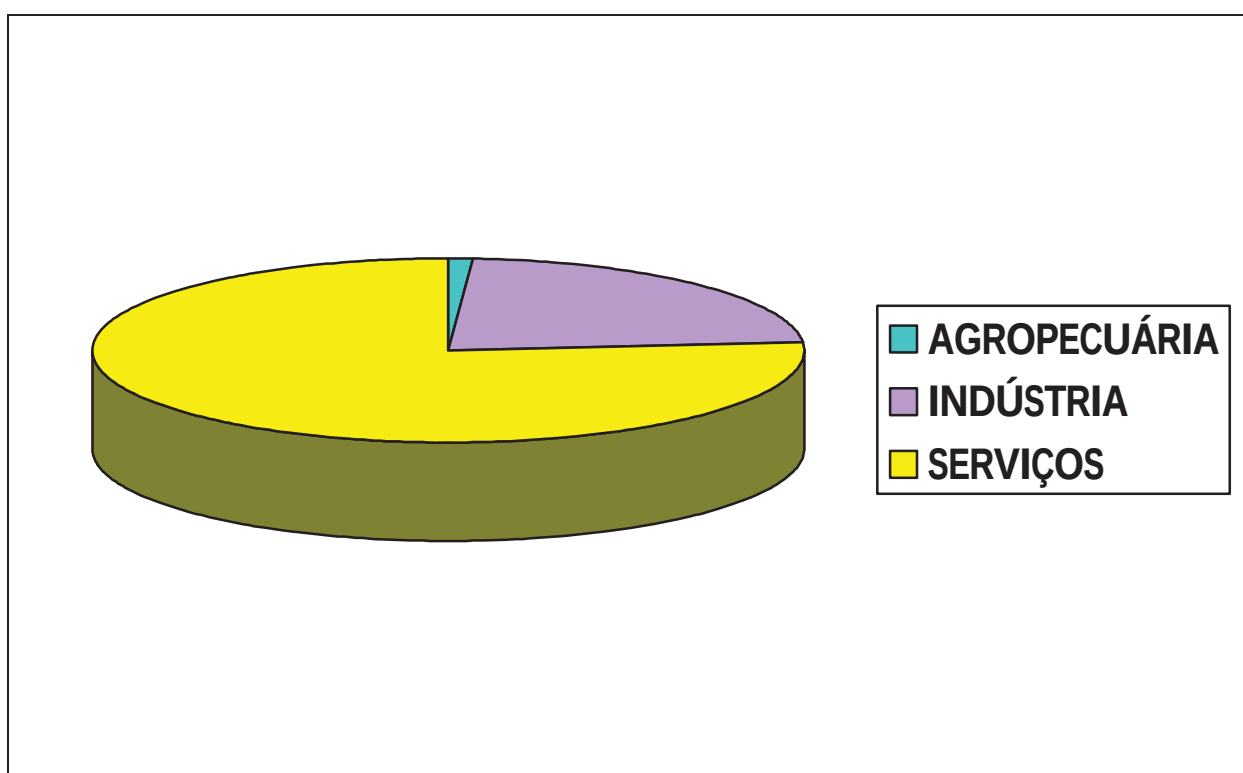
Fonte: IBGE (2007).



Quadro 5 - PRODUTO INTERNO BRUTO (VALOR ADICIONADO)

SETOR	VALOR ADICIONADO
AGROPECUÁRIA	33.386
INDÚSTRIA	759.226
SERVIÇOS	2.579.000

Fonte: IBGE (2007).

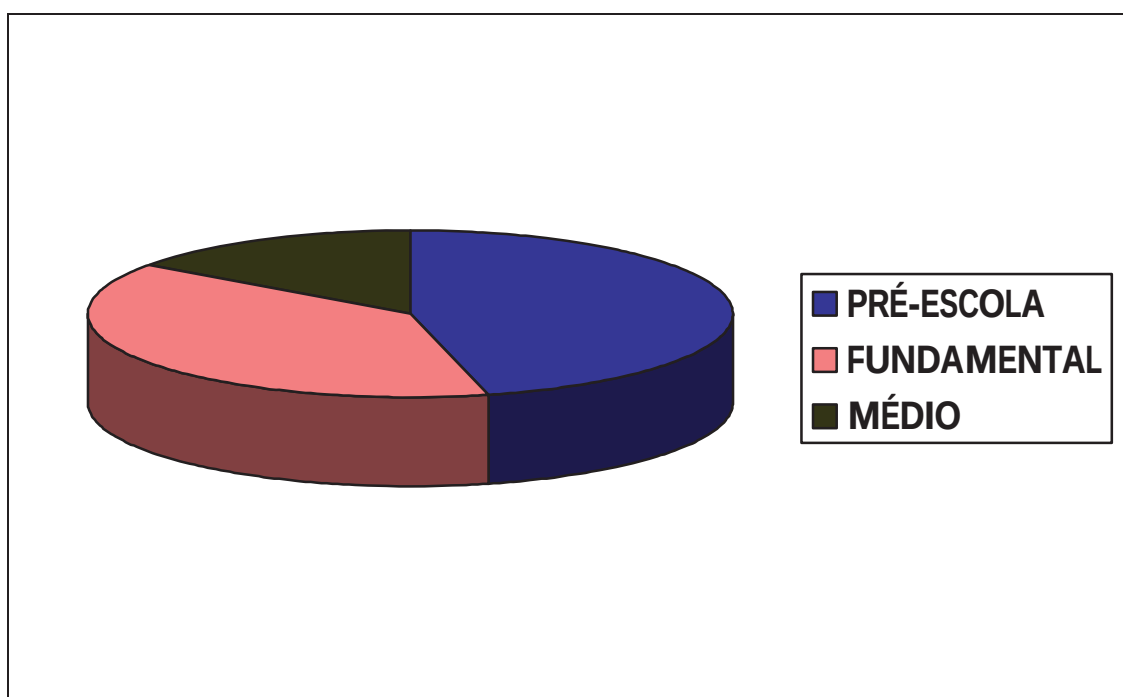


Quadro 6 - EDUCAÇÃO

O município possui 128 pré-escolas, 107 escolas de ensino fundamental e 42 de ensino médio.

ESCOLAS	PORCENTAGEM
PRÉ-ESCOLA	46.2%
FUNDAMENTAL	38.6%
MÉDIO	15.2%

Fonte: IBGE (2007).

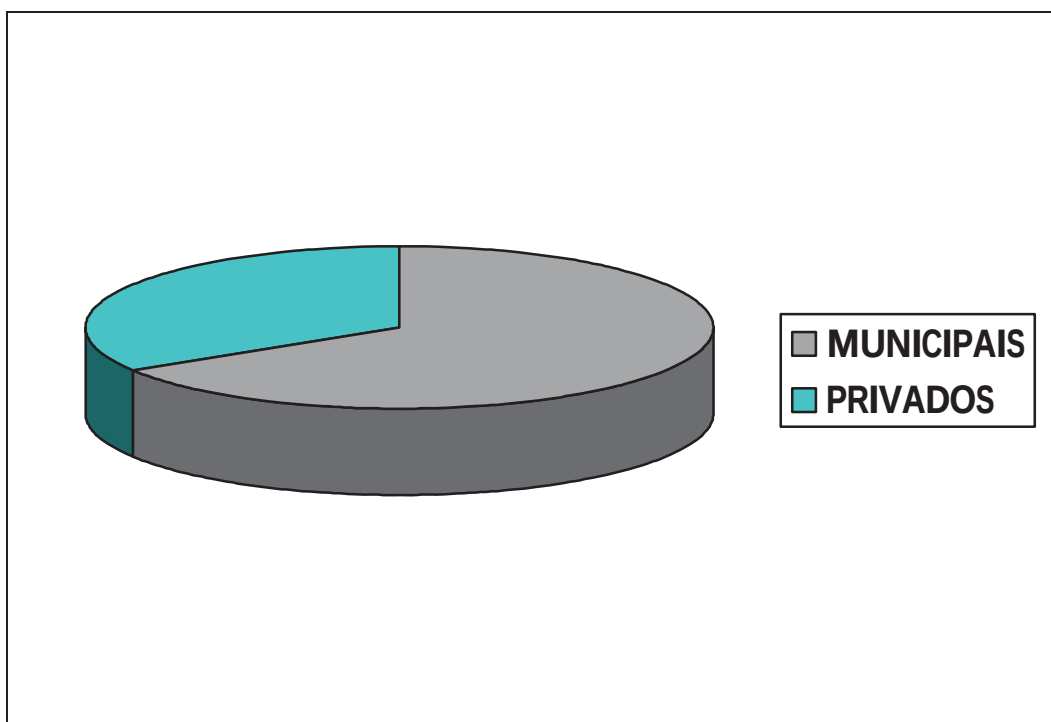


Quadro 7 - SAÚDE

Os estabelecimentos de saúde municipais totalizam 34 e os privados 65.

HOSPITAIS	PORCENTAGEM
MUNICIPAIS	65.7%
PRIVADOS	34.3%

Fonte: IBGE (2007).



CAPÍTULO 2

A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESMONTE DOS DIREITOS NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO

Os que lutam

Há aqueles que lutam um dia; e por isso são bons;
Há aqueles que lutam muitos dias; e por isso são muito bons;
Há aqueles que lutam anos; e são melhores ainda;
Porém há aqueles que lutam toda a vida; esses são os imprescindíveis.

(Bertold Brecht)

2.1 Questão Social a partir de uma análise ontológica

Para o marxismo contemporâneo a participação se insere no contexto das contradições inerentes ao sistema capitalista, já, as teorias liberais trazem participação sob o prisma do individualismo. Assim, o processo de participação pode contribuir com a perpetuação do modo de produção vigente ou buscar as suas transformações, a partir de uma outra forma de sociabilidade humana (BASURTO; SORIANO; CASILLAS, 2001).

Para apreender as contradições da participação política no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP, faz-se necessário analisar criticamente a Política de Assistência Social em seu atual contexto social e político no Brasil. Lembrando que a Política de Assistência Social surge também como forma de abafar o conflito capital x trabalho, para tanto, é relevante perceber como as mudanças no mundo do trabalho rebatem na forma de organização e mobilização da classe trabalhadora, tendo em vista que, no contexto neoliberal a ênfase se dá no individualismo e desmobilização da classe trabalhadora o que rebate negativamente na participação política da mesma em diversos setores, inclusive no controle da Política Pública de Assistência Social – que tem como uma de suas diretrizes a participação da população como forma de controle das ações no âmbito municipal, estadual e federal.

As mudanças no mundo do trabalho rebatem nas condições de vida do homem como um todo, haja vista que, os homens fazem sua história, entretanto, não a fazem como desejam, mas sim sob condições concretas (MARX, 2008a).

A maneira como o trabalho está organizado no sistema capitalista se baseia em relações entre coisas, o trabalhador é apreendido por aquele que detém os meios de produção como uma mercadoria que lhe pertence, como uma peça de sua máquina (MARX, 2008b).

Assim sendo, o trabalhador se torna pobre, apesar de produzir muito, o valor das coisas é maior do que a valorização do homem. Ocorre um processo de coisificação, no qual as relações que se estabelecem representam relações entre mercadorias (MARX, 1982).

Segundo Iamamoto (2007, p. 27), a questão social é apreendida enquanto:

Conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez

mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.

Neste sentido, segundo Yasbek (2009, p. 109):

É bom lembrar que a questão social é uma questão estrutural do capitalismo e circunscreve um terreno de disputas, pois diz respeito [...] a luta pelo usufruto de bens e serviços socialmente construídos, por direitos sociais e pela cidadania.

Ao discorrer sobre a lei geral da acumulação capitalista, Karl Marx analisa que o capital é dividido em capital constante e capital variável, o capital constante é o valor dos meios de produção e o capital variável é a soma total dos salários, ou seja, o valor da força de trabalho (MARX, 2009).

Se não houvesse pobres/trabalhadores não haveria quem fizesse o trabalho, a riqueza ostentada pelos burgueses se desenvolve à medida que se explora os trabalhadores. Para satisfazer suas necessidades os trabalhadores vendem sua força de trabalho, assim, enquanto, uma classe trabalha sem descanso a outra usufrui dos frutos deste trabalho, pois, detém os meios de produção (MARX, 2009).

Desta forma, a lei absoluta do modo de produção capitalista é produzir mais-valia, a qual representa o lucro obtido a partir exploração desta força de trabalho, esta exploração se dá à medida em que o trabalhador realiza um trabalho excedente, desta forma, parte de seu trabalho não é pago, o salário que este recebe não se equipara ao que ele produz, seu salário é muito menor em relação ao lucro que é obtido por meio do seu trabalho, tendo em vista que o capitalista se apropria do lucro oriundo deste trabalho excedente (MARX, 2009).

Neste modo de produção, o capital fica extremamente centralizado nas mãos de poucos e dentre estes poucos pode centralizar-se ainda mais. A produção é coletiva, mas os bens são retidos por uma parcela ínfima da sociedade, o que faz com que a renda seja extremamente concentrada em uma sociedade dividida por interesses antagônicos (MARX, 2009).

A pobreza é condição necessária para que o capitalismo se desenvolva. O desemprego reflete num exército de mão-de-obra reserva, que é interessante para a manutenção deste modo de produção, contribuindo com o não aumento de salários dos trabalhadores e aumento da exploração da força de trabalho dos mesmos.

O trabalhador que não se submete a esta escravização é descartado, pois, a demanda de trabalhadores é maior que a quantidade de postos disponíveis. Assim,

o capitalista não precisa contratar mais trabalhadores, mas sim, para obter mais lucro, precisa ampliar a exploração dos já contratados (MARX, 2009).

Todo trabalhador que está desempregado ou parcialmente empregado faz parte do que Karl Marx denominou superpopulação relativa. Esta superpopulação relativa assume três formas: flutuante, latente e estagnada. A flutuante é composta por aqueles que ora são afastados do trabalho e ora são convocados para trabalhar. Eles migram de acordo com a oferta de empregos, por exemplo: trabalhadores de fábricas, indústrias, minas, etc. A latente se refere à população rural que está sempre na eminência de migrar para o setor urbano em busca de melhores condições de vida. Já, a superpopulação relativa estagnada é constituída pelos trabalhadores que apesar de terem uma ocupação, esta é completamente irregular, o que pode ser exemplificado pelo trabalho a domicílio (MARX, 2009).

O processo de trabalho mortifica o homem, transforma-se apenas em sacrifício e não reflete as potencialidades humanas. Este é um trabalho estranhado, roubado pelo capitalista, cuja única finalidade para o trabalhador é a de satisfazer suas necessidades. É reduzido a uma peça da máquina, a respeito deste processo de coisificação do homem, Marx (2009, p. 749, grifo nosso) pontua que:

Ao analisar a produção da mais-valia [...] verificamos: dentro do sistema capitalista, todos os métodos para elevar a produtividade do trabalho coletivo são aplicados à custa do trabalhador individual; todos os meios para desenvolver a produção redundam em meios de dominar e explorar o produtor, mutilam o trabalhador, reduzindo-o a um fragmento de ser humano, degradam-no à categoria de peça de máquina, destroem o conteúdo de seu trabalho, transformando em tormento, tornam-lhe estranhas as potências intelectuais do processo de trabalho, na medida em que a este se incorpora a ciência, como força independente, desfiguram as condições em que trabalha, *submetem-no constantemente a um despotismo mesquinho e odioso, transformam todas as horas de sua vida em horas de trabalho e lançam sua mulher e seus filhos sob o rolo compressor do capital.*

No século XIX, especificamente 1846 a 1866, temos como um exemplo do processo de desenvolvimento do capitalismo a Inglaterra, tendo em vista que, neste período esta apresentou um processo de crescimento acelerado da riqueza. Com a finalidade de evidenciar que o desenvolvimento econômico não refletiu em desenvolvimento social, devido à apropriação privada do que é produzido coletivamente, ou seja, da não socialização dos bens de produção.

Karl Marx demonstrou que no século XIX, na Inglaterra, os trabalhadores agrícolas mais desnutridos trabalhavam na parte mais rica do Reino Unido. Os

principais alvos da subnutrição eram as crianças e mulheres, tendo em vista que os homens se alimentavam mais com o objetivo de desenvolver seu trabalho, enquanto que os trabalhadores urbanos passavam por privações alimentares ainda piores. No que se refere à situação de moradia dos trabalhadores urbanos, Londres destacou-se como a cidade com piores condições de habitação, pois, os trabalhadores residiam em casas superlotadas e deterioradas (MARX, 2009).

Na referência acima, evidencia-se que a situação do trabalhador agrícola inglês não melhorou com o desenvolvimento do capitalismo, mas sim, piorou muito se comparada com a situação do mesmo no século XV e XVI, este nunca deixou sua condição de servo. Entretanto neste contexto, é um servo ainda mais mal alimentado, com piores condições de habitação e saúde, entre outras (MARX, 2009).

O jovem Marx foi influenciado pelo pensamento de Hegel, apropriando-se do pensamento do mesmo, mas promoveu diversas reflexões que avançam em relação ao pensamento Hegeliano. Para Hegel, havia um sistema ideal. Assim, uma estrutura dada, mas poderíamos refletir sobre esta, a razão permitiria ao homem conhecer a realidade de fato, ou seja, por meio da razão o homem poderia pensar sobre a realidade, constatar como esta é de fato. A filosofia de Hegel se baseou no idealismo – a realidade é o que o homem reflete/pensa que ela é baseado na razão (LUKÁCS, 1979).

A respeito do pensamento de Hegel, Lukács (1979, p. 108) aponta que: “Quanto mais o sistema hegeliano avança, do conceito à Idéia, tanto mais se torna evidente que a base estrutural dos complexos que surgem com esse avanço, bem como de suas contradições, reside sempre nas determinações reflexivas.”

Para Marx, não há superioridade da razão em relação à ação transformadora da realidade. É possível apropriar-se da razão para pensar a realidade e transformá-la. O materialismo-histórico-dialético, pautado na teoria social de Marx, foca-se no conhecimento da realidade concreta e suas contradições dentro do sistema capitalista, objetivando uma ação transformadora sobre a realidade. Neste sentido, como já referido, o materialismo possui características diferentes do idealismo de Hegel, o que não diminui a importância/contribuição deste último pensador para o desenvolvimento da teoria social de Marx (LUKÁCS, 1981).

A ontologia de Marx tem o trabalho como categoria central. O trabalho transforma o homem e ao interagir com a natureza e com os outros homens durante o processo de trabalho. Ele muda a natureza, os homens e a si mesmo. O trabalho

permite a este desenvolver suas potencialidades. Ao fim do processo de trabalho surge o resultado do que já estava presente na idéia/pensamento do trabalhador e é concretizado/materializado, por isso, o processo de trabalho envolve a teleologia (um processo teleológico), ou seja, há um processo de reflexão que envolve a ação, o trabalhador realiza uma ação planejada para um determinado fim (LUKÁCS, 1981).

Marx trouxe diversas contribuições econômico-filosóficas, políticas e sociais, segundo Lukács (1881, p. 91, grifo do autor) para a compreensão do modo de produção capitalista e seus antagonismos:

[...] pela primeira vez na história da filosofia – as categorias econômicas aparecem como as categorias de produção e reprodução da vida humana, tornando-se assim possível uma descrição ontológica do ser social sobre as bases materialistas. Mas a economia como centro da ontologia marxiana não significa de modo algum que a sua imagem do mundo se funde sobre o “economicismo” [...] o trajeto filosófico que leva Marx ao materialismo culmina nessa virada no sentido da economia [...] no que se refere à filosofia da natureza, rechaçou com decisão cada vez maior a tradicional separação entre natureza e sociedade [...] Marx reconhece que só há uma ciência, a ciência da história, que engloba tanto a natureza quanto o mundo dos homens.

A ontologia baseia-se na superação do sistema capitalista, assim como, no resgate do caráter ontológico do trabalho, por meio do qual o homem deve desenvolver suas potencialidades. Porém, no sistema capitalista, isso não ocorre: o trabalho é desgastante, não permite ao trabalhador desenvolver suas potencialidades. Este trabalho é estranhado – o trabalhador não se reconhece no produto que criou, nem conhece todo o processo de exploração e apropriação que o engloba, os frutos do seu trabalho servem como meio de acumulação e lucro para aqueles que detêm os meios de produção, estes lucros não são igualmente socializados (LUKÁCS, 1981).

Um dos pontos de partida da ontologia do ser social em Marx é que não se pode considerar o ser social independentemente do ser da natureza. O ser social se desenvolve à medida que se explicita a práxis social, à medida que há uma intervenção/ação crítica sobre a realidade com finalidade de transformação. A práxis refere-se à teoria e prática como uma unidade e não de maneira fragmentada, separando uma da outra. Permite intervir e refletir sobre a realidade concreta a partir de suas contradições, com uma ação fundamentada teoricamente (LUKÁCS, 1981).

A ontologia de Marx compreende a historicidade e a contradição do sistema capitalista. Marx não criou um método, mas sim, uma forma de repensar a realidade

e, a partir do desvelamento crítico da mesma e de suas contradições, mostrou a importância da sua superação, tendo no proletariado o principal agente deste processo de transformação. Nesta perspectiva, Luckács (1981, p. 96) explicita que:

[...] a fundação de uma ontologia materialista da natureza, que compreenda em si a historicidade, o caráter processual da história, a contraditoriedade dialética, etc, já está contida implicitamente no fundamento metodológico da ontologia de Marx. Com isso ao que nos parece, podemos delinear em poucas palavras o novo tipo representado na história da filosofia e da ciência por essa concepção de Marx. Ele jamais pretendeu expressamente criar um método filosófico próprio, nem muito menos um sistema filosófico.

A teoria social de Marx compreende a realidade sob a perspectiva de totalidade, busca apreender os vários determinantes que compõem o complexo social. Não se foca na aparência/ imediatez dos fenômenos, mas sim em sua essência. Para tanto, não analisa as situações cotidianas/fenômenos de maneira isolada, mas, a partir do movimento do real, o que contribui com uma análise crítica e uma intervenção que compreende a conexão entre as situações que aparecem como se fossem isoladas, com o contexto político, econômico, cultural, entre outros (LUKÁCS, 1981).

Para Marx, a perspectiva de totalidade é fundamental para análise e intervenção sobre a realidade concreta. Esta concepção é oposta à concepção da economia liberal/burguesa, a qual apreende os fenômenos de maneira isolada das suas inter-relações (LUKÁCS, 1981).

Neste sentido, para Marx toda ciência seria irrelevante ou superficial se a essência estivesse clara na realidade. Esta ciência busca o conhecimento da realidade autêntica, ou seja, o que as situações cotidianas expressam de fato de acordo com seu contexto e não o que aparentemente são – com base em conclusões imediatas. A realidade, suas relações e contradições não são transparentes, por isso, a perspectiva de totalidade é tão crucial (LUKÁCS, 1981).

Houve diversas mudanças no mundo do trabalho nas últimas décadas. A nova forma de gestão do trabalho decorrente do processo de reestruturação produtiva se baseou no fordismo que se pauta na produção em série, no trabalho fragmentado e na ampla divisão de tarefas entre aqueles que as executam e aqueles que as planejam, o fordismo teve seu início na segunda década do século XX, mas, expandiu-se principalmente após a segunda Guerra Mundial nas décadas de 1950/60, este modelo entrou em crise na década de 1970. O toyotismo se iniciou

no Japão na década de 1950, mas seu ápice se deu na década de 1980, este modelo se pauta na flexibilização das relações de trabalho, terceirização, desregulamentação dos direitos trabalhistas, trabalho temporário, trabalho polivalente e inserção cada vez maior de tecnologia. Portanto, no Brasil os marcos históricos que sinalizam a influências do fordismo e toyotismo têm seu auge respectivamente nas décadas de 1950/60 e 1980 (IAMAMOTO, 2007).

Estas formas de gestão do trabalho, além de proporcionarem ampliação da produção e do lucro obtido por aqueles que detêm os meios de produção também contribuem com o controle sobre a força de trabalho (ANTUNES, 1995).

A década de 1980, foi um período de intensas transformações no mundo do trabalho e processo de acumulação de riquezas por uma parcela da sociedade, o que reflete no ataque aos direitos trabalhistas, há a ampliação da flexibilização da produção. O modelo toyotista mescla-se e em alguns casos substitui o modelo fordista, assim, os direitos trabalhistas são reduzidos sistematicamente (ANTUNES, 1995).

Estas formas de gestão do trabalho são cada vez mais focadas na individualização do mesmo, o que contribui com um processo de desarticulação dos trabalhadores, e culmina em mudanças significativas na organização dos sindicatos, uma vez que estes se distanciam cada vez mais de uma proposta política que vise outra forma de organização social. Para Antunes (1995, p. 35-36, grifo do autor):

Os sindicatos operaram um intenso caminho de institucionalização e crescente distanciamento dos movimentos autônomos de classe. Distanciam-se da ação, desenvolvida pelo *sindicalismo classista e pelos movimentos sociais anticapitalistas*, que visavam o controle social da produção, ação esta tão intensa em décadas anteriores, e subordinam-se à participação dentro da ordem. Tramam seus movimentos dentro dos valores fornecidos pela sociabilidade do mercado e do capital. O mundo do trabalho não encontra, em suas tendências dominantes, especialmente nos seus órgãos de representação sindicais, disposição de luta com traços anticapitalistas. As diversas formas de resistência de classe encontram barreiras na ausência de direções dotadas de uma consciência *para além do capital*.

Todas estas mudanças fragmentam a organização dos trabalhadores, e as diferentes formas de inserção no mundo do trabalho auxiliam este processo, há trabalhadores com carteira assinada, outros que trabalham por meio de contrato, outros que atuam no mercado informal, trabalhadores temporários, entre outros.

Além desta fragmentação, isto gera também uma insegurança no mundo do trabalho (ANTUNES, 1995).

Podemos destacar a proposta de Henry Ford referente à gestão e organização do trabalho, o fordismo/taylorismo surge no contexto pós-guerra, com uma nova proposta de gestão do trabalho pautando-se na divisão de tarefas, visando o aumento da produção e lucro das empresas.

O fordismo vai ao encontro com os interesses do liberalismo, reforçando os interesses daqueles que detêm os meios de produção. Reflete uma forma de modernização da estrutura industrial, por meio da ênfase no individualismo econômico e concentração de monopólio (GRAMSCI, 1976).

O taylorismo propôs, entre outros, maior controle sobre os trabalhadores. Assim, estes produzem mais em menos tempo, focados em um trabalho fragmentado e movimentos repetitivos, desenvolve um trabalho cada vez mais mecânico e aqueles que não se adéquam a este modelo, são descartados do mercado de trabalho. Nesta perspectiva, Gramsci (1976, p. 397, grifo do autor) afirma que Taylor:

[...] exprimi com cinismo brutal o objetivo da sociedade americana; desenvolver ao máximo no trabalhador, as atitudes maquinais e automáticas, romper com o velho nexos psicofísico do trabalho profissional qualificado que exigia uma determinada participação ativa da inteligência, da fantasia, da iniciativa do trabalhador e reduzir as operações produtivas apenas ao aspecto físico maquinal. Mas, na realidade não se trata de novidades, trata-se somente da fase mais recente de um longo processo que começou com o próprio nascimento do industrialismo, fase que é apenas mais intensa do que as precedentes e manifesta-se de formas mais brutais [...] verificar-se-á inevitavelmente, uma seleção forçada, uma parte da velha classe trabalhadora será impiedosamente eliminada do mundo do trabalho.

A proposta taylorista de aumento de salário dos trabalhadores funciona como um mecanismo que dá condições para que possam reproduzir sua força-de-trabalho, com a finalidade de ampliação da produção. Pois, como Gramsci (1976, p.404) pontua os altos salários são uma estratégia para a: “[...] adaptação dos novos métodos de produção e de trabalho.”

O toyotismo busca a captura da subjetividade dos operários a serviço da acumulação do capital. Este é um modelo interessante à acumulação do capital, pois, além de flexibilizar as relações de trabalho, também consegue capturar a

subjetividade operária com a finalidade de que o trabalhador se sinta parte da empresa e produza de maneira mais satisfatória.

O trabalho polivalente é um reflexo do modelo toyotista no qual um mesmo trabalhador desenvolve diferentes atividades. Neste modelo de gestão, o trabalhador deve se comprometer com a qualidade dos produtos e com o bom desempenho da empresa. Este, deve ter a ilusão de que a burguesia e o proletariado não têm interesses antagônicos, mas sim que à medida que a empresa cresce o trabalhador também será beneficiado (ALVES, 2005).

Outras estratégias para que o trabalhador se comprometa com a empresa são: promoção, planos de carreira e participação nos lucros. O trabalhador produz mais visando esta mobilidade na empresa, em geral, as promoções, são restritas a uma pequena parcela dos trabalhadores e a participação nos lucros é ínfima se comparada ao lucro total da empresa, apenas uma pequena parte deste lucro é repassada.

Neste sentido, o controle da produção é exercido não apenas pela empresa, mas pelos próprios funcionários, os quais controlam produção uns dos outros. Assim, esta forma de gestão do trabalho gera também competição entre os operários, segundo Alves (2005, p. 53, grifos do autor) sob a lógica toyotista:

[...] a competição entre os operários é intrínseca à idéia de “trabalho em equipe”. Os supervisores e os líderes de equipe desempenham papéis centrais no “trabalho em equipe” [...] Permanece ainda, de certo modo, uma supervisão rígida, mas incorporada, “integrada” – vale realçar – à subjetividade operária contingente. Em virtude do incentivo à competição entre os operários, cada um tende a se tornar supervisor do outro. “Somos todos chefes” é o lema do trabalho em equipe no toyotismo.

Com a ampliação do trabalho assalariado, o mesmo se torna cada vez mais diversificado, observa-se um processo de subproletarização intensificado pelo trabalho precário, temporário, subcontrato, terceirizado, entre outros (ANTUNES, 1995).

O rebatimento destas formas de organização do trabalho no Brasil, a adoção destes modelos de gestão do trabalho não ocorreu de forma homogênea, muitas vezes, o que ocorreu foi a adoção de algumas técnicas pautadas nestes modelos. Como consequência disso, na década de 1990 houve nítida ampliação da precarização das relações de trabalho, subcontratação, trabalho a domicílio, trabalho sem registro em carteira, entre outros (NAVARRO, 1998).

Na década de 1990, ocorreu o avanço da proposta neoliberal no Brasil, o neoliberalismo rebate diretamente nas políticas sociais - trazendo consigo novas características para tais políticas, tais como: políticas focalizadas/seletivas, paliativas, e nesta perspectiva, o Estado deve assegurar a assistência mínima para aqueles que não têm como competir no mercado de trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Neste contexto, as bases materiais de organização dos trabalhadores se encontram debilitadas, diante destas mudanças há um processo de desarticulação destes. (OLIVEIRA; ELIAS, 2005).

A proposta neoliberal trouxe consigo a idéia de que o problema estaria no Estado, este por sua vez deveria ser reformado e minimamente interventivo no âmbito social. Em relação à defesa deste processo de privatização, os argumentos são que esta privatização dos serviços oferecidos pelo Estado iria melhorar a qualidade dos serviços prestados, atrair capitais estrangeiros, entre outros (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

É crescente o número de Organizações não Governamentais (ONGS) e empresas que prestam serviços na área social, as políticas públicas passam por um processo de terceirização (IAMAMOTO, 2007).

2.2 Seguridade Social e o processo histórico de regulamentação da Política de Assistência Social no Brasil

Mundialmente, pode-se destacar como contribuição para o desenvolvimento da política social o modelo de proteção social criado pelo chanceler alemão Bismarck, por meio do qual foram criadas caixas estatais, ou seja, seguro saúde, velhice, acidente, entre outros, estes eram mantidos com contribuições do empregador, Estado e empregadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Com a Grande Depressão de 1929, John Maynard Keynes (1883-1946) defendia que para a expansão do capitalismo e saída da crise era necessário investimento em políticas sociais e portanto, intervenção do Estado, no sentido de garantir o pleno emprego. Com isso, na metade do século XX influenciado por este pensamento o Plano Beveridge foi implantado na Inglaterra visando garantir a manutenção da população em situação de morte, acidente, idade, doença, entre outros (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

A visão intervencionista do Estado de Keynes objetivava reativar a economia por meio desta intervenção do Estatal. Segundo Behring e Boschetti (2008, p. 85-86, grifos das autoras) para Keynes:

[...] o Estado – como um agente neutro e árbitro – tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar a demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, até mesmo contraindo déficit público, para contrair o volume de moeda disponível e as flutuações da economia. Segundo Keynes, cabe ao Estado, a partir de sua visão de conjunto, papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais, que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia. A política keynesiana, portanto, a partir da ação do Estado, [...] antes de evitar a crise, vai amortecê-la através de alguns mecanismos que seriam impensáveis pela burguesia liberal *stricto sensu*. São eles: a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do “controle de preços”; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais.

A política social pautada no pensamento keynesiano não reflete um pensamento que visava outra forma de organização social, mas sim, que buscava manter o sistema capitalista com sua base no lucro e na exploração dos trabalhadores. Entretanto, o pensamento deste diferencia-se do liberalismo econômico tradicional, pois, este último não prioriza a intervenção estatal, já Keynes como pontuam Behring; Boschetti (2008, p. 86) entendia que para sair da crise era necessária esta intervenção, neste sentido para ele o Estado:

[...] passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e nas relações econômicas e sociais. Nesta perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento das políticas sociais.

O modelo bismarckiano e o beveridgiano são modelos diferentes, apesar de os dois se basearem na intervenção do Estado. Behring; Boschetti (2008, p. 97) indicam que:

[...] os seguros sociais, ou seja, a garantia compulsória de prestação de substituição de renda em momentos de riscos derivados da perda do trabalho assalariado pelo Estado foi uma inovação da Alemanha na era bismarckiana. Já o modelo beveridgiano, surgido na Inglaterra, tem como principal objetivo a luta contra a pobreza. Nesse sistema de proteção social, os direitos são universais, destinados a

todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos (teste de meios), e o Estado deve garantir mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais (e não da contribuição direta de empregados e empregadores) e a gestão é pública, estatal.

Este modelo de Estado, surgido no contexto pós segunda Guerra Mundial é chamado de Welfare State (Estado de Bem-Estar Social), Behring; Boschetti (2008, p. 94, grifo das autoras) pontuam que as principais características do Welfare State são as descritas no Plano Beveridge:

1) responsabilidade estatal na manutenção de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência social.

No Brasil, a política social foi marcada, pela era Vargas, principalmente após os anos 30, como forma de abafar conflitos. Houve ênfase sobre tais políticas, tendo em vista a mobilização e reivindicação dos trabalhadores em busca de melhores condições de vida. O modelo de Beveridge influenciou a Seguridade Social (Saúde Previdência e Assistência Social) brasileira, pois visava à garantia de manutenção da população em situação de morte, entre outras, como foi pontuado acima, tanto para aqueles que contribuíram, quanto aqueles que não contribuíram. Com a Lei Eloy Chaves, de 1923 foram asseguradas as caixas de aposentadoria e pensões vinculadas à previdência social – mas, restritas aos ferroviários (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

A Seguridade Social enquanto Política Pública está prevista na Constituição Federal de 1988 (CF/88). No título VIII da Ordem Social, Capítulo II artigo 194 está previsto que: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

Assim, segundo a CF/88 o Poder Público deve organizar a Seguridade Social pautado nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Sobre o orçamento da Seguridade Social, esta deve ser financiada por toda sociedade como segue na reprodução fiel do Título VIII da Ordem Social, Capítulo II artigo. 195 da CF/88:

A seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade, de maneira direta e indireta, por meio de recursos oriundos dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como, das seguintes contribuições sociais:

- I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
- II - dos trabalhadores;
- III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

A saúde que faz parte do tripé da Seguridade Social, é apreendida enquanto política pública de caráter universal, como regulamenta a Lei Orgânica da Seguridade Social de 1991, Título II, artigo 2º, (CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2007, p. 543):

Art. 2º A Saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A Previdência Social é regulamentada enquanto política pública de caráter contributivo, como prevê a Lei Orgânica da Seguridade Social de 1991, Título III, artigo 3º:

A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

No que se refere à Assistência Social, a qual será aprofundada devido ao objeto de pesquisa, a mesma é uma política pública – a quem dela necessitar, não possui caráter contributivo. Está prevista nos artigos 203 e 204 da CF/88 no título

VIII, Capítulo II, Seção IV. Seguem, abaixo, os artigos que tratam dos objetivos e diretrizes da Assistência Social, (CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2007, p.118):

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

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

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

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

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2007, p.119).

Segundo depoimentos dos Conselheiros, os marcos regulatórios da Assistência Social constituem uma contribuição para a participação e descentralização. Apontam algumas das facilidades para a efetivação da participação e descentralização político-administrativa, pois, a efetivação da participação nos Conselhos engloba a descentralização.

Quanto à participação, um dos facilitadores, ou melhor, uma tentativa nesta direção foram as Conferências Municipais de Assistência Social. No período das Conferências são realizadas Pré-Conferências em cada região de abrangência de cada CRAS. Isso é para levar o conhecimento mais técnico da política de Assistência, estimular a participação e discutir tais conceitos com a população, no seu território mesmo. O que torna mais fácil/real esta participação para o usuário, porque a gente sabe que as pessoas têm sua rotina e é complicado para um usuário ir à reunião de um Conselho Municipal às 8:00h. da manhã até 10:30h., numa quinta-feira. Isso foi uma proposta interessante. Na última Conferência, teve bastante participação, mas esta não continuou nas reuniões do Conselho (JADI).

Um das facilidades da participação nos Conselhos é a questão da representatividade. Tem um representante por seguimento, assim, mesmo que o usuário não participe diretamente, ele tem um

representante no Conselho e este precisa ser cobrado e, também, ter uma boa atuação (ANDERSON).

A formatação da Política de Assistência Social é um facilitador sob alguns aspectos, e sob outros dificulta. Por exemplo: quando chega uma verba destinada aquele seguimento e a mesma não cobre totalmente o atendimento, a gente fica à mercê do Prefeito. O Conselho não pode determinar isso, mas por outro lado, a formatação que esta Política tem, principalmente, a atribuição clara de responsabilidades que o SUAS trouxe para o poder público, na primazia da condução desta Política, facilita a nossa atuação enquanto Conselheiros, porque nós podemos cobrar. Hoje, o maior embate que a gente está travando é exatamente que a política permita que é de tentar impedir que vários serviços que devem ser efetivados pelos CRAS venham a ser efetivados por meio de um processo de terceirização, é claro que nós precisamos repensar o desenho desta Política porque com a lei de responsabilidade fiscal engessando as contratações por meio da via pública (por meio de concurso público) e dinheiro disponível para a terceirização fica muito difícil para os Conselheiros conseguirem avançar, veja, a realidade é contraditória. No entanto, o que a gente tem do ponto de vista da Política Pública de Assistência social são alguns recursos que ela nos traz no sentido de assegurar de quem é a responsabilidade, isso facilita a nossa atuação enquanto Conselheiro. Ainda há brechas, mas tem coisas que, mais que brechas, são um desrespeito por parte do poder público (ANA LUIZA).

Uma facilidade, é que aqui em Franca, a gente tem nas reuniões, um número maior de não Conselheiros do que de Conselheiros, que são profissionais. E a possibilidade deles (os não conselheiros) se tornarem Conselheiros, no futuro, é muito maior porque entendem a importância deste processo. Porém, eles não são usuários, são representantes de entidades. (JOÃO GUILHERME).

As reuniões do Conselho são divulgadas e tem calendário anual. Acho que isso é um facilitador, pois, se alguém quiser se programar para participar, é possível. Pode pegar o calendário no início do ano. Essas são algumas das facilidades, mas poderiam existir outras como, por exemplo, realizar reuniões nas comunidades, mas para isso as pessoas precisam saber primeiro que, existe Conselho e para que ele serve. Ah! O fato de o Conselho ser aberto, também estimula a participação, a gente recebe a pauta, em casa, dos assuntos que serão discutidos e cópia dos documentos pertinentes aos mesmos. (JOÃO GUILHERME).

Acredito que há facilitadores sim, principalmente, em relação à descentralização. O Conselho de Franca conta com uma secretaria própria. Esta secretaria é uma tentativa de torná-lo um pouco menos cartorial, migrar estas questões mais cartoriais, tais como certificação de entidades. Todas estas atividades mais cartoriais, então, a secretaria faz e o Conselho discute e aprova. Dentro do contexto de descentralização, eu acredito que é uma das facilidades que o Conselho criou, porque, esta secretaria, no mesmo espaço físico do Órgão Gestor da Assistência Social se comunica sempre com o Órgão Gestor. E já que, o Conselho tem como uma de suas funções, fiscalizar o funcionamento da Política de Assistência Social acredito que isso é uma facilidade, para a questão da descentralização. Enfim, há autonomia até de fiscalizar se está tudo do jeito que foi

planejado, do jeito que está no plano municipal de Assistência (JADI).

É importante repensarmos novas propostas. Eu acredito que, o Conselho deve se descentralizar também e passar as reuniões do Conselho para os territórios de abrangência dos usuários (JADI).

Desses depoimentos pode-se concluir que os principais desafios à participação política neste CMAS são: o horário das reuniões, que se iniciam às 8:00 horas, horário em que muitos munícipes trabalham e a não participação dos usuários nas reuniões deliberativas deste Conselho, esta fica restrita às Conferências Municipais de Assistência Social. Já os principais facilitadores são: o fato do Conselho ser aberto à população e a participação de membros da comunidade (geralmente profissionais que atuam nas entidades de Assistência Social).

Em relação à descentralização político-administrativa o principal desafio é que, o repasse de verbas é insuficiente para cobrir as necessidades das instituições, que representam os diferentes seguimentos atendidos pela Política de Assistência Social. O principal facilitador para a efetivação da descentralização é a própria formatação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 que preconiza o SUAS, pois, esta prevê a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social, preconizando o efetivo repasse de verbas entre União, Estados e Municípios, assim, os recursos e poder de decisão não ficam centralizados na União. .

A Lei Orgânica da Seguridade Social de 1991, Título IV, artigo 4º (CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2007) regulamenta que: A Assistência Social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social. Esta lei de 1991 reafirma que, o que está previsto na CF/88, ou seja, que a Assistência Social se organiza segundo a referida Lei Orgânica, parágrafo único do artigo 4º baseada nas seguintes diretrizes, já previstas na CF/88 como pontuado acima: “a) descentralização político-administrativa; b) participação da população na formulação e controle das ações em todos os níveis.”

Com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social é incluída na Seguridade Social (no tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social) - a LOAS de 1993 regulamenta a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado aos que dela necessitarem. É uma política de proteção que criou programas,

serviços e projetos sob a primazia da responsabilidade do Estado. Como lei a LOAS criou Conselhos Nacionais – Estaduais e Municipais de Assistência Social, os quais fiscalizam serviços públicos e privados no âmbito da Assistência e realizam Conferências para avaliar a Assistência Social e tirar propostas visando à melhoria da qualidade da Assistência (YAZBEK, 2004).

Os Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP demonstram ter conhecimento sobre os dados históricos da regulamentação da participação na Política de Assistência Social no Brasil. É o que demonstram os depoimentos abaixo apresentados:

Em relação à participação, legalmente, a mesma já acontecia desde a LOAS, com o SUAS, não sei se melhorou ou não [...] mas acredito que o SUAS aponta outros caminhos para a participação social na Política de Assistência Social. Por exemplo, a criação de Fóruns e Ouvidorias. O SUAS tocam muito pouco nesta questão, mas nos faz pensar sobre ela, porque antes na LOAS e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tudo ficava muito centralizado no Conselho. A gente sabe que o Conselho é um órgão deliberativo de participação social, mas, às vezes, por ser deliberativo ele tem muitas atribuições [...] acaba que a participação se dá de maneira muito burocrática, muito cartorial dentro do Conselho e não é essa a perspectiva da participação. Acho que a criação de Conferência é importante e o SUAS aponta a questão das Conferências e outros caminhos para a participação (JADI).

A participação que nós temos aqui, no Brasil, após a Constituição de 1988 e a criação da LOAS foi, também, uma evolução muito grande [...] precisa implementar mais a política de Assistência Social porque os valores, que vem do Governo, para as entidades não são suficientes, são quase insignificantes perante a necessidade da população atendida. (ANDERSON).

O Conselho Municipal de Assistência Social de Franca é muito atuante neste sentido, talvez, seja um dos mais atuantes. Mas, muitas vezes, o Conselho visa o cumprimento da lei e nem sempre a parte política dá a sustentação para o cumprimento da mesma. Hoje, na verdade, as verbas são distribuídas na área da Assistência Social sem um piso específico. Já na área da Saúde e Educação há um piso específico, além disso, a nossa política municipal não visa o social. (ANDERSON).

Em relação à participação, a própria LOAS propõe a criação dos Conselhos, a partir de representantes da sociedade civil e poder público e incluindo aí, nesta, participação da sociedade civil, que compreende tanto os trabalhadores da área, quanto a população usuária dos serviços, ou seja, há uma proposta. E pelo menos é uma forma de participação da população na gestão da Política Pública de Assistência Social. O SUAS só vem confirmar isso e ainda amplia estes espaços, à medida que, propõe a formação dos CRAS, que até por conta da sua localização nos territórios de maior vulnerabilidade, deveriam trazer, para os profissionais, um contato mais intenso com a população. E a participação poderia ser um dos eixos da própria Política Pública, agora se está sendo ou não, já é outra coisa. No

meu ponto de vista, institucionalmente, esta participação é prevista tanto na Lei Orgânica da Assistência Social quanto depois referendada com mecanismos muito específicos, e que inclusive incentivam esta participação da população via CRAS e também via Conselho. (ANA LUIZA).

A participação, pelo que eu vejo, é só no papel. O CRAS fala que tem uma participação da população, mas eu não vejo isso e a essa participação, que eu vejo, é mais de pessoas que estão ligadas a entidades, dos usuários mesmo não. (GIOVANA).

O Conselho foi criado pela LOAS, no caso de Franca em 1997, porque a lei que institui o Conselho Municipal é de 1996 [...] o SUAS é fruto de um processo que vem sendo discutido, desde lá atrás [...] a gente que milita, nesta área, já há alguns anos, percebe este processo acontecendo [...] Nós podemos nos remeter a Constituição Federal de 1988, lá é que a Assistência Social foi reconhecida como Política Pública e, a partir daí, é que vamos ter este salto qualitativo [...] Ela é regulamentada enquanto dever do Estado e direito do cidadão, e com a LOAS que é consolidada, através desse processo descentralizado e participativo que se dá, principalmente, através dos Conselhos. (JOÃO GUILHERME).

[...] na verdade, ela começou a se efetivar mais com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por mais que a gente já tenha isso na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) [...] chama-se diretriz, na verdade, mas isso começa a se efetivar mais com o SUAS em 2005. Porque o SUAS é que traz este modelo de gestão. O SUAS mostra como vai ser descentralizado, principalmente, os critérios de partilha de financiamento, porque não é só você descentralizar as ações, mas também, os recursos, e isso não se via até 2005. Então, com os critérios de partilha do financiamento, os municípios começam realmente a efetivar mais esta descentralização. Por mais que já era algo descentralizado, ficava muito a cargo do município. Não que não fique hoje, a gente vê que tem uma co-participação Municipal na Assistência, nos recursos da Assistência muito maior do que o Federal e o Estadual, principalmente. Em Franca, a participação do Estadual é ínfima, mas isso está, legalmente, mais estruturado (JADI).

Constata-se, pelos depoimentos dos entrevistados, no presente estudo, que:

- a) A Constituição Federal de 1988, juntamente com a LOAS de 1993 e a PNAS de 2004 que preconizou o SUAS contribuíram com a participação da população enquanto marcos regulatórios da Política Pública de Assistência Social, à medida que, a LOAS regulamenta e propõe a criação e também a instituição de Conselhos Municipais de Assistência Social, enquanto órgãos privilegiados para o controle social, no âmbito da Política de Assistência Social;
- b) O SUAS propõe a efetivação das diretrizes participação e descentralização político-administrativa, já previstas na CF/88 e LOAS de

1993, constituindo-se num avanço, enquanto um marco regulatório desta Política;

- c) O SUAS também traz o direcionamento da gestão e organização da Política de Assistência Social – contribuindo com a normatização e operacionalização desta Política, visando à efetivação da participação e descentralização político-administrativa.

A LOAS regulamenta a descentralização político-administrativa, esta diretriz pode contribuir com a defesa dos interesses do município. Os Conselhos de Assistência Social são um espaço privilegiado para a participação e fiscalização desta política pública. Um dos desafios nos municípios ainda é o coronelismo e assistencialismo (YAZBEK, 2004).

Após estes anos de implantação e de LOAS, é preciso nos questionarmos se esta, efetiva direitos e até que ponto ela permite o protagonismo dos “usuários” dos serviços. Alguns dos principais desafios para a efetivação da LOAS são como já pontuado a cultura assistencialista; a seletividade da políticas no que tange à concessão de “benefícios”. Por outro lado, um ponto positivo são os Conselhos e Fóruns, os quais podem contribuir com a participação nas políticas de Assistência Social, como forma de controle social da população demandatária em relação a tal política, entretanto, muitas vezes a participação não ocorre (YAZBEK, 2004).

A Assistência Social é ambígua, pois pode contribuir com o protagonismo dos “usuários”, apreendidos enquanto sujeitos, como pode contribuir com a desmobilização das reivindicações destes, à medida que, se pauta numa perspectiva assistencialista. É uma política que reproduz o sistema e busca muitas vezes “amenizar” os conflitos oriundos da relação capital X trabalho, mas ao mesmo tempo pode ser apropriada de maneira a fomentar a cultura de direitos e organização da classe trabalhadora, o que pode ser trabalhado nos Fóruns, reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social e em outros espaços. É uma política que como todas as políticas públicas e privadas é usada pela burguesia para abafar conflitos, mas pode ser apropriada em defesa dos interesses dos trabalhadores. É imprescindível a luta pelo reconhecimento da Assistência Social enquanto política pública, portanto, de responsabilidade do Estado (YAZBEK, 2004).

Desta forma, é relevante ter claro que, o fim da exploração e busca pela emancipação social só vem a partir de outra ordem societária. No capitalismo, a participação direta é extremamente restrita e moldada a partir de valores deste

sistema. Todavia, além de vislumbrar uma outra ordem societária é fundamental se apropriar das possibilidades da realidade concreta, visando à efetivação de direitos, mas não se restringindo a esta, visando, também, trabalhar a dimensão sócio-educativa, a fim de contribuir com a organização e reivindicação da população demandatória por seus direitos, e além disso, como luta por outra forma de organização social. É preciso conhecer as políticas públicas e se apropriar criticamente das mesmas.

2.3 O sucateamento das políticas públicas sob a égide neoliberal

O financiamento da Seguridade Social, conforme normatizado pelo CF/88 é oriundo da contribuição de toda sociedade. Em 1990 ocorre o ataque aos direitos sociais, pautado na perspectiva neoliberal, ocorre o sucateamento/precarização das políticas públicas (BOSCHETTI ; SALVADOR, 2006).

A Previdência Social tem como maior contribuinte o trabalhador vinculado à mesma, já a Assistência Social e a Saúde são financiadas principalmente pelas Contribuições para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), que são oriundas do faturamento – lucro sobre movimentação financeira (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

A maior parte das contribuições para a Seguridade Social como um todo (englobando Previdência, Saúde e Assistência Social) advém das contribuições dos trabalhadores, principalmente, por meio de impostos indiretos, como compra de alimentos, etc; bem como, pagamento/desconto sobre a folha de pagamento. Portanto, proporcionalmente ao que recebem enquanto salário, os trabalhadores contribuem mais do que seus empregadores.

Um valor significativo é arrecadado para a Seguridade Social, entretanto, há, segundo Boschetti e Salvador (2006, p. 51) um desvio de recursos para outras áreas. Segundo estes autores: “O próprio Tribunal de Contas da União, ao aprovar com 30 ressalvas as contas do governo Federal de 2005, indicou que o orçamento da seguridade não é deficitário, e que suas receitas são utilizadas para pagamento de juros da dívida pública.”

Estes autores explicitam alguns dados que demonstram como este desvio tem se efetivado, Boschetti e Salvador (2006, p. 52) destacam que segundo o relator do Tribunal de Contas da União de 2005:

[...] a economia brasileira cresceu menos em 2005 que no ano anterior e a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado foi de 2,3% em 2005 contra 4,9% em 2004; que a taxa de juros real brasileira foi a maior do mundo em 2005: 12,80 a.a., contra 8,05 a.a. em 2004, e que as despesas realizadas em 2005 foram de R\$ 1,1 trilhão, sendo que deste total, apenas 5,01%, ou seja, R\$ 55,7 bilhões, foram destinados à educação, saúde e segurança pública.

Ainda segundo, Boschetti e Salvador (2006, p. 52): “O Brasil pagou mais de 1,57 bilhões em juros da dívida, em 2005. Esse valor é quatro vezes superior a todo gasto da União com Saúde em 2005 e dez vezes mais que o montante de recursos aplicados na política de assistência social.”

Assim, os recursos ficam centralizados em algumas áreas da economia, em detrimento dos gastos referentes à Seguridade Social. Neste sentido, Behring e Boschetti (2008, p. 165) complementam afirmando:

Os recursos permanecem extremamente concentrados e centralizados, contrariando a orientação constitucional da descentralização. Além de concentrados na União – o ente federativo com maior capacidade de tributação e de financiamento -, também há concentração na alocação dos recursos nos serviços da dívida pública – juros, encargos e amortizações, rubrica com destinação sempre maior que todo o recurso da seguridade social.

Fica nítido que, o discurso favorável à privatização devido à falta de recursos para as políticas públicas que englobam a Seguridade Social não se sustenta, pois há recursos, que são mal aplicados, ou melhor, aplicados de acordo com os interesses econômicos privados, em detrimento dos interesses coletivos e, também, corroídos pela corrupção tão presente em nosso país.

A Seguridade Social é financiada pelos seus próprios beneficiários. A Assistência Social, por exemplo, que é tida como uma política de redistribuição de renda, não promove esta redistribuição, haja vista que, os trabalhadores, proporcionalmente ao seu salário contribuem mais com a Seguridade Social da qual esta política faz parte, do que os setores mais abastados. Os trabalhadores, em geral, financiam a Assistência, Saúde e Previdência Social e esta contribuição se volta para os mesmos, em forma de serviços precarizados. Neste âmbito Boschetti e Salvador (2006, p. 54) avaliam que:

A Carga Tributária do financiamento da Seguridade Social revela uma característica de regressividade, pois é arrecadada, em grande parte, por tributos indiretos, que oneram proporcionalmente mais os cidadãos de menor renda. Essa regressividade evidencia que, em grande medida a Seguridade Social é financiada indiretamente por

seus próprios beneficiários e diretamente pelos contribuintes da previdência social. A tributação sobre a renda e patrimônio, apesar de serem bases de incidência de maior progressividade são fontes de financiamento com baixa ou nenhuma expressão no custeio da Seguridade Social.

A política de Assistência Social brasileira tem sofrido diversas transformações nos últimos anos. Tais transformações estão diretamente vinculadas ao movimento dialético da história, a partir do contexto social, político, econômico e social no qual se insere.

As políticas sociais brasileiras têm sido cada vez mais privatizadas, principalmente duas das políticas que compõem o tripé da Seguridade Social, são elas a Previdência e a Saúde. Por outro lado, a política de Assistência Social tem se ampliado, inclusive houve aumento do repasse de verbas para esta no atual governo de Luis Inácio Lula da Silva (Lula). Nesta política, há uma centralidade nos programas de transferência de renda, tais como: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa-Família (BF), neste governo 5% dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) foram repassados para programas de transferência de renda, o que reflete que houve um crescimento no repasse de recursos para tais programas. A Assistência Social se tornou o principal meio de proteção social do país tornando-se, portanto, o novo fetiche para o enfrentamento das manifestações da questão social no âmbito brasileiro (MOTA, 2009).

Os governos que marcaram o desenvolvimento das políticas de Seguridade Social foram o Governo de Getúlio Vargas, expandiram-se durante a ditadura militar, assim como, no governo do Fernando Henrique Cardoso e Lula. Na década de 1990 ocorreu a ampliação das reformas na Seguridade Social, tendo como principais características e argumentos a privatização da Saúde e Previdência e expansão da Assistência Social (MOTA, 2009).

Assim, a expansão da política de Assistência Social, no Brasil, mascara o processo de privatização das outras políticas que compõem o tripé da Seguridade Social. A Assistência Social se amplia enquanto política compensatória e, neste sentido, esta tem assumido o papel de outras políticas no âmbito da Seguridade Social. Mota (2009, p. 137, grifos da autora) considera, neste contexto, que:

Arma-se a burguesia de instrumentos para esgarçar a histórica relação entre trabalho e proteção social, posto que a partir de então a tendência é ampliar as *ações compensatórias* ou de *inserção*, antes restritas àqueles impossibilitados de prover o seu sustento e , ao

mesmo tempo, impõe novas condicionalidades de acesso aos *benefícios sociais e materiais* nos casos de afastamento do trabalho por doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário, para não falar da perda do poder aquisitivo das aposentadorias e pensões por velhice, morte, invalidez e tempo de contribuição/idade. No caso da saúde, a despeito do estatuto universal, a realidade aponta para o acesso a serviços privados como parte dos benefícios ocupacionais oferecidos pelos empregadores e a expansão de planos de saúde populares, com oferta precária e restrita a serviços ambulatoriais de baixo custo operacional.

A Assistência Social transforma-se em um mito social, à medida que, contribui com o aumento da superpopulação relativa abordada anteriormente, pois, ao invés de garantir o direito ao trabalho, limita-se ao acesso à Assistência Social, ainda que precário, tendo em vista a seletividade da mesma. Assim, a burguesia brasileira aponta a Assistência Social enquanto uma política capaz de combater a pobreza e desigualdade social. Entretanto, a pobreza é condição para o desenvolvimento do capitalismo, à medida que, a mão-de-obra reserva contribui com o rebaixamento dos salários dos outros trabalhadores. A Assistência Social é um mecanismo de reprodução da ordem social vigente, portanto, reflete também uma reforma social da burguesia visando à manutenção do status quo (MOTA, 2009).

2.4 Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e suas ambigüidades

A Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social n.145, de 15 de outubro de 2004 aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), cujos princípios democráticos se respaldam na LOAS de 1993, sendo estes:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – Divulgação ampla dos benefícios. Serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para a sua concessão.

Nesta perspectiva, a PNAS de 2004 organiza a Assistência Social com base na CF/1988 e LOAS de 1993 enfatizando a descentralização político administrativa, a participação da população, primazia da responsabilidade do Estado e Centralidade na família:

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

IV- Centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

A PNAS de 2004 objetiva:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para as famílias, indivíduos e grupos que dele necessitem;
- Contribuir com a inclusão e equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

O público usuário desta política segundo a resolução CNAS n.145, de 15 de outubro de 2004 são:

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: família e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de

substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

A gestão da Política Nacional de Assistência Social de 2004 se efetiva por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual organiza e define a execução desta política pública, normatizando os padrões dos serviços socioassistenciais. Os eixos estruturantes do SUAS são: matricialidade sócio-familiar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil; financiamento; controle social; desafios da participação da população/cidadão usuário; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação.

As referências para a organização dos serviços socioassistenciais no SUAS são: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

A vigilância social visa à produção e sistematização de indicadores que apontem as situações de risco pessoal e social vivenciadas pelas famílias.

A proteção social objetiva a segurança em relação à renda e sobrevivências das famílias por meio de benefícios continuados e eventuais.

A defesa social e institucional visa o acesso e defesa dos direitos socioassistenciais. Tais como: direito ao atendimento digno; direito ao tempo reduzido de espera dependendo da necessidade; direito a informação sobre os seus direitos; direito à convivência familiar e comunitária; direito a serviços de qualidade e ao protagonismo e defesa de seus interesses.

Referente à matricialidade sócio-familiar é importante analisá-la de modo a perceber as contradições que a cercam. Pois, ainda na contemporaneidade há uma tendência de naturalização da família. É necessário apreendê-la enquanto construção social, assim sendo, esta é mutável de acordo com o contexto político, econômico, social e cultural no qual se insere, portanto, as mudanças no mundo do trabalho refletem diretamente em mudanças no âmbito da família. Tendo em vista, que as relações sociais no sistema capitalista, são determinadas por este modo de produção (BRUSCHINI, 1997).

A família é também um agente de reprodução da ideologia dominante. Os hábitos cotidianos são assimilados por meio da observação e imitação dos outros indivíduos/sujeitos, as habilidades necessárias para se viver em sociedade são

internalizadas pelos sujeitos. Os preconceitos, as normas e os costumes são cristalizados. Os sujeitos estão inseridos na cotidianidade desde seu nascimento e assimilam uma visão de homem e de mundo que é diretamente influenciada pela ideologia dominante.

A ausência da esfera pública para se enfrentar as manifestações da questão social tais como: violência, miséria, trabalho precário, trabalho infantil, prostituição, entre outros, é recorrente na realidade brasileira, assim, as famílias com condições mínimas de sobrevivência ficam mais expostas a estas manifestações. Enquanto profissionais que têm como objeto de intervenção as manifestações da questão social oriunda do conflito capital x trabalho, os assistentes sociais atuam junto a esta população, sobre a qual esta retração do Estado incide de maneira mais incisiva.

Nas últimas décadas, a família aparece como de maneira ainda mais valorizada nas políticas públicas. Esta valorização ou centralização das políticas públicas na família é questionável, tendo em vista que as políticas neoliberais adotadas têm como proposta central a retração do Estado no âmbito social, portanto, a minimização de mecanismos de proteção social. Tais políticas se centralizam na família no sentido de desresponsabilizar o Estado. Nenhuma política pública é neutra, política e ideologicamente, já que se insere em determinado contexto econômico, político e social. Assim, encontram-se a serviço dos interesses da classe dominante e apesar de representarem também, a luta dos trabalhadores refletem o jogo de forças políticas que envolvem o sistema capitalista, sintetizando assim, interesses contraditórios, já que a contradição é inerente a este modo de produção.

A relação entre as famílias e o Estado é permeada por contradições, acerca desta centralidade das famílias nas políticas públicas, Gueiros (2002, p. 117) analisa que:

A complementaridade Família-Estado parece cada vez mais tênue, depositando-se nas famílias uma sobrecarga que na maioria das vezes não conseguem suportar, tendo em vista as precárias condições socioeconômicas em que parcela considerável da população está submetida. Isso se acentua ainda mais quando se trata de configurações familiares que não contam com o reconhecimento social e legal, pois, além de todas as questões vividas pelas demais famílias, a elas cabem fazer frente a preconceitos expressos nas relações com amigos, com a vizinhança, com a escola dos filhos e no trabalho.

Compreende-se que a centralidade na família, como diretriz da PNAS de 2004 é permeada pelas referidas contradições, podendo ser utilizada de modo a responsabilizar/culpabilizar a família.

CAPÍTULO 3

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

No caminho, com Maiakovski

Na primeira noite eles se aproximam roubam uma flor do nosso jardim.

E não dizemos nada.

Na segunda noite, já não se escondem: pisam as flores, matam nosso cão, e não dizemos nada.

Até que um dia o mais frágil deles entra sozinho em nossa casa, rouba-nos a luz, e, conhecendo o nosso medo arranca-nos a voz da garganta.

E já não dizemos nada.

(Eduardo Alves da Costa)

3.1 Participação política: concepções e controvérsias

A participação da sociedade civil nas políticas públicas está vinculada ao processo de democratização da sociedade brasileira, remetendo às lutas enfrentadas pela sociedade com a finalidade de acesso aos direitos sociais e melhores condições de vida.

A participação pode ser analisada em três níveis básicos. O primeiro é muito ambíguo e varia de acordo com a base teórica que o fundamenta. O segundo envolve processos de democratização em curso, podendo reduzir-se a integração social dos indivíduos. O terceiro refere-se a movimentos e organizações nos quais a participação é um meio fundamental para que o movimento conquiste seus objetivos (GOHN, 2001).

Há diversas formas de se entender a participação, tais como: liberal/comunitária, liberal/corporativa; autoritária (de direita e de esquerda); revolucionária (gradual ou por ato de força) democrática/radical, entre outras.

Na concepção liberal, busca-se a manutenção de uma ordem social que mantenha a liberdade individual. Nessa perspectiva busca-se manter, sempre, uma estrutura de democracia representativa no sistema capitalista.

A participação corporativa se pauta na concepção liberal. Nesta, há um consenso de que a ordem socialmente estabelecida visa o bem comum. Geralmente, os indivíduos se articulam com organizações da sociedade.

A participação comunitária também se baseia na concepção liberal. Reflete uma forma institucionalizada de participação nos aparelhos do Estado na esfera pública e privada.

A forma autoritária de controle social ocorre em regimes autoritários, como o fascismo, que é um exemplo de regime político autoritário de massa de direita. Podendo ocorrer, também, em regimes de esquerda, como os socialistas.

A participação democrática, revolucionária e democrática radical tem como princípio a soberania popular, desenvolvendo-se na sociedade civil por meio dos movimentos sociais e organizações autônomas da sociedade, assim como em instituições políticas formais. Contrapõe-se ao processo eleitoral e sistema representativo.

No que se refere ao conceito de democracia, Bobbio (2004, p. 324 – 325) pontua que na perspectiva das doutrinas socialistas ocorre de dois modos:

[...] através da crítica da Democracia apenas representativa e da consequente retomada de alguns temas da Democracia direta e através da solicitação de que a participação da população e também o controle do poder a partir de baixo se estenda dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica, de alguns centros do aparelho estatal até empresa, da sociedade política até a sociedade civil pelo que vem falando de Democracia econômica, industrial, ou da forma efetiva de funcionamento dos novos órgãos de controle (chamados “conselhos operários”), colegial e da passagem do autogoverno para autogestão.

Esta concepção de democracia se pauta em outra forma de organização social, baseada na igualdade entre os homens, sem apropriação privada do que é produzido coletivamente.

A democracia que é ideologicamente disseminada na atualidade é aquela que se baseia em direitos individuais, embasada pelo pensamento liberal/neoliberal, a qual reduz o cidadão à figura do consumidor. Segundo Bobbio (2004, p. 323): “Ao longo de todo século XIX, a discussão em torno da Democracia foi se desenvolvendo principalmente através de um confronto com as doutrinas políticas dominantes no tempo, o liberalismo de um lado e o socialismo de outro”. Bobbio (2004, p. 323 – 324, grifos do autor) analisa que, no que se refere à concepção liberal do Estado, o ponto de partida foi o:

[...] discurso de Bejamim Constant sobre *A liberdade dos antigos comparada com a dos modernos*. Para Constant a liberdade dos modernos, que deve ser promovida e desenvolvida, é a liberdade individual em sua relação com o Estado, aquela liberdade de que são manifestações concretas as liberdades civis e as liberdades políticas (ainda que não necessariamente estendida a todos os cidadãos), enquanto a liberdade dos antigos [...] é a liberdade entendida como participação direta na formação das leis através do corpo político cuja máxima expressão está na assembléia dos cidadãos. Identificada a Democracia propriamente dita sem outras especificações, com a Democracia direta, que era o ideal do próprio Rousseau, foi se afirmando, através de escritores liberais, de Constant e Tocqueville e John Stuart Mill, a idéia de que a única forma de Democracia compatível com o Estado liberal, isto é, com o Estado que reconhece e perante alguns direitos fundamentais como são os direitos de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião, etc; fosse a Democracia representativa ou parlamentar, onde o dever de fazer leis diz respeito, não a todo povo reunido em assembléia, mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos. Nesta concepção liberal de Democracia [...] a participação é também redefinida como manifestação daquela liberdade particular [...] do direito de exprimir a própria opinião, de reunir-se ou de associar-se [...] compreende ainda o direito de eleger representantes [...] e de ser eleito.

A democracia na concepção liberal e neoliberal (que se baseia no liberalismo econômico, mas possui uma nova roupagem), foca-se nos direitos individuais e visa à manutenção do sistema capitalista.

Diferentemente do socialismo, o qual prevê a liberdade e democracia sob a ótica em uma sociedade na qual os direitos coletivos são privilegiados em detrimentos do individualismo e da propriedade privada, buscando uma forma de organização social que não se paute na exploração e monopólio de um pequeno grupo, no que tange aos meios de produção e riqueza.

As origens da participação direta encontram-se na Grécia. Entretanto, um estudo científico sobre a participação engloba o século XVIII, com os já referidos J. J. Rousseau, teóricos liberais como John Stuart Mill, G.D.H. Cole e A. Toqueville. Bem como, no século XIX, pelos socialistas utópicos Owen e Forrier, os socialistas libertários Proudhon e Kropotkin, Marx e Engels, socialistas científicos. No século XX, destacam-se Rosa Luxemburgo, Lenin, Trotsky que foram referências para as organizações de massa. Gramsci, ao teorizar os conselhos de fábrica na Itália e Mao Tse-tung, ao organizar a grande marcha (GOHN, 2001).

Para Rousseau, a participação individual direta de cada cidadão nas decisões que envolvem a comunidade de um modo geral, enquanto cidadão é que o indivíduo deveria buscar o bem geral e não o bem estar particular (GOHN, 2001).

J. S. Mill teorizou que o indivíduo não pode se preocupar apenas com assuntos de caráter privado, precisa se preocupar e envolver-se ativamente em questões de interesse público. Assim, a comunidade se desenvolveria (GOHN, 2001).

Cole analisou que a base da organização política e social é a vontade, as associações seriam um meio para a satisfação das necessidades. Em sua época, sugeriu a criação de conselhos e associações locais como forma de efetivação da democracia (GOHN, 2001).

Alexis de Tocqueville analisou que era necessário evitar a centralização do poder e individualismo. Sugeriu que a ciência política tivesse como principal objetivo educar a população para a democracia (GOHN, 2001).

Na análise marxista a participação engloba necessariamente os movimentos sociais e suas lutas. As lutas sociais visam revoluções, a transformação das condições objetivas, ou seja, uma outra ordem societária – opondo-se ao conceito

liberal/neoliberal de manutenção da ordem socialmente estabelecida. (GOHN, 2001, grifo nosso).

No Brasil, após os anos de 1960, Paulo Freire propôs a participação da população nos processos de aprendizagem no âmbito da educação, o processo educacional deveria ser construído junto com a população demandatária, a partir de uma perspectiva crítica que objetivasse a transformação da sociedade.

Nos anos de 1990, o fortalecimento do poder local passa a ser visto como nova forma de organização e participação denominado como empowermente (empoderamento). Um exemplo desta forma de participação são as Organizações não Governamentais e do Terceiro Setor (GOHN, 2001).

No século XX, J. Habermas trouxe um conceito renovado para a teoria democrática. Com o processo de globalização e reformas neoliberais nos anos de 1990 o Estado se mantém cada vez mais ausente das políticas públicas, contribuindo com o desenvolvimento de iniciativas da sociedade civil e ONGs. E governança local.

Democracia e participação estão diretamente interligadas, a participação enquanto participação política é apreendida por Bobbio; Matteucci; Pasquino (1995, p. 888, grifo nosso) da seguinte maneira:

Há pelo menos três formas ou níveis de Participação política que merecem ser brevemente esclarecidos: a primeira, que poderíamos designar com o termo **presença**, é a forma menos intensa ou mais marginal de Participação política, trata-se de comportamentos mais essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões [...] situações em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal. A segunda forma poderíamos designá-la com o termo **ativação**: aqui o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou ele mesmo pode promover. Isto acontece quando se faz obra do proselitismo, quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se participa em manifestações de protesto, etc.

Ainda, segundo Bobbio; Matteucci; Pasquino (199, p. 890, grifo nosso) a terceira forma de **participação política**, que é a concepção de participação defendida nesta pesquisa, seria a de:

[...] **mobilização**, para acentuarmos a presença de estratos mais ou menos amplos da população, são programadas do alto e enquadradas nas organizações de massa, as quais são confiadas, além de funções de estímulo, a incumbência no controle social [...] é aqui que as características da cultura política [...] mais se fazem sentir.

A participação política no Brasil está presente desde as lutas da Colônia contra a Metrópole, incluindo a luta contra a escravidão e pelo sindicalismo nas primeiras décadas do século XX. Nos anos de 1950, a idéia de desenvolvimento de comunidade surge no contexto da guerra fria sendo expandido aos países subdesenvolvidos, a participação era apreendida enquanto incorporação dos indivíduos à grupos missionários ou autoridades (GOHN, 2001).

Em 1964, instalou-se a ditadura militar no Brasil. O final da década de 1970 foi cenário de muitos protestos e mobilizações populares. Na década de 1980 ocorreu a expansão dos movimentos sociais e comunidades eclesiais de base.

A participação política é uma forma de se reivindicar a participação efetiva do povo nas decisões do poder político que envolvem a sociedade.

O contexto político que envolveu o Brasil nos anos de 1980 trouxe diferentes dimensões para a categoria participação devido à busca pela redemocratização do Estado. Os Conselhos surgem juntamente com este processo, com o debate se deveriam ser consultivo ou normativo representativo. Fixam-se os Conselhos de escola, saúde, do negro, da condição feminina, entre outros. Funcionando paralelamente aos movimentos sociais.

Desta forma, a participação dita popular cede lugar a participação cidadã e participação social. Na **participação cidadã** o foco principal não é a comunidade ou o povo, mas, a sociedade. A participação passa a ser percebida enquanto intervenção sistemática e planejada na formulação e implementação das políticas públicas. Uma das principais características desta forma de participação é a institucionalização, formada a partir de estruturas de representação composta por representantes eleitos pela sociedade, um exemplo são os conselhos gestores (GOHN, 2001, grifo nosso).

Já, a **participação social** se refere à participação pautada na solidariedade e trabalho voluntário, realizado, por exemplo, em Organizações não Governamentais (GOHN, 2001, grifo nosso).

O processo de participação política está vinculado à descentralização, no âmbito democrático Bobbio; Matteucci; Pasquino (2004, p. 332) denomina que a descentralização:

É a afirmação constante e generalizada que existe uma estreita conexão entre os conceitos de Descentralização e democracia, também em relação ao fato de que a luta pela Descentralização constitui, principalmente, pelas autonomias locais a fim de perseguir,

além da Descentralização, objetivos de democratização. Alguns viram também na descentralização o instrumento através do qual podem manifestar-se inteiramente as forças da Nação (do Estado-comunidade, conforme a terminologia mais recente) em contraposição às forças do Estado (do Estado-pessoa) que é institucionalmente dominado pelo princípio da centralização. A Descentralização seria o meio para poder chegar, através de uma distribuição de soberania, a uma real liberdade política.

O dicionário melhoramentos conceitua descentralização como: 1 Afastar-se, desviar-se. 2 Retirar poderes da autoridade central.

No dicionário etimológico da língua portuguesa BUENO a descentralização é compreendida como: espalhar, separar do centro, afastar-se do centro.

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004) a descentralização político-administrativa se efetivada de forma positiva. É a luta pelas autonomias locais a fim de perseguir, objetivos de democratização. A descentralização é um instrumento que pode manifestar as forças da Nação, Estado, Comunidade em contraposição do princípio da centralização. A descentralização seria um meio de poder chegar, através de uma distribuição da soberania, a uma real liberdade política.

Entretanto, não podemos afirmar que a centralização é autoritária e governativa, e a descentralização é uma força liberal e constitucional: esta afirmação resume as posições da doutrina predominante pela qual as mesmas palavras centralização e descentralização provocam imediatamente polêmicas entre os escritores progressistas, contra o absolutismo e o liberalismo do século passado. Desde aquele tempo esta afirmação teve sucesso, apesar de arbitrária e fundamentada na observação de uma realidade circunscrita e contingente. Apesar disso, ela foi mantida sem crítica no curso dos anos até a época atual. Deste modo, continua-se a sustenta descentralização como sinônimo de liberdade e democracia. Deve-se isso, substancialmente, a uma interpretação romântica e uma tendência idealizadora do conceito de descentralização. O erro consiste no fato de ter partido de um postulado de uma distinção dicotômica, que foi depois rigidamente mantida, entre centralização e descentralização, os dois termos entendidos como posições bem definidas e contrapostas. Isto levou a uma polarização dos valores no sentido de considerar a descentralização como o pólo positivo, na qual se situam valores como a liberdade individual e o autogoverno democrático, enquanto centralização é o pólo negativo (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004).

A descentralização não é necessariamente algo positivo, depende de como ela se efetiva na realidade concreta, pois a descentralização pode ser apropriada de diferentes formas e a partir de diferentes conceitos.

No que tange às controvérsias da descentralização, Stein (1997) pontua que, no plano da relação Estado e sociedade, a descentralização político-administrativa pode implicar maior articulação com a sociedade civil, por meio de organizações comunitárias e sindicatos, desde que, no nível local, as instituições sejam representativas da comunidade e que a participação seja uma realidade. Caso contrário, o que se verifica não é maior articulação, mas sim transferência para a sociedade civil dos serviços tradicionalmente executados pelo Estado. Fator de contradição, também, no plano da relação Estado e sociedade é a privatização dos serviços públicos, por meio da venda de empresas públicas ao setor privado ou mesmo, o crescimento da ação da esfera privada provocada pela omissão do Estado. Sob este ângulo, a descentralização se coloca a serviço dos interesses privados e não do bem-estar da população.

Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade, na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos conceitos constitucionais. Pois, não é importante apenas estar consciente, é preciso também se organizar para poder transformar a realidade (GADOTTI, 2000).

As experiências ocorridas em diversos países confirmam que, em sua maioria, as recentes tentativas de descentralização se apresentam com forte conteúdo privatizante. Há também experiências onde as diretrizes da descentralização conduzem a uma defesa de autonomia dos poderes locais na formulação e gestão das políticas de governo, como no caso espanhol e em diversos municípios brasileiros, mas ainda não se constituem tendência predominante (STEIN, 1997).

Para os neoliberais, a intervenção do Estado no terreno do bem-estar social deve ser focalizada, ou seja, ser feita com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir. O que se pretende com esta política é rechaçar o conceito de direitos sociais, dismantelar conquistas sociais adquiridas, bem como, a obrigação de a sociedade garantir bens, serviços e direitos por meio da ingerência estatal. Esta concepção de descentralização instrumentaliza a política pública para se opor ao

princípio da universalidade, equidade e gratuidade de “benefícios” e serviços sociais que constituíram os pilares do Estado de Bem-Estar pós Guerra (STEIN, 1997).

Quanto à concepção de participação, esta é apreendida pelos Conselheiros do CMAS enquanto efetivo controle da população, nas decisões e deliberações deste órgão, como forma de gestão da coisa pública, entretanto, embora prevista legalmente, não se efetiva. Conforme os depoimentos obtidos na pesquisa de campo, compreende-se participação no Conselho como:

Eu entendo participação no Conselho como a participação efetiva da população e da sociedade civil na gestão da coisa pública, ou seja, você está participando ativamente de todas as etapas de gestão, planejamento, execução, monitoramento e avaliação da política pública. O Conselho é um órgão que favorece que você tenha acesso a todas essas etapas no mesmo, isso não garante que vai acontecer todas estas etapas no Conselho e que vai acontecer a participação da população [...] acho que o modo como está constituído o Conselho é um entrave para a participação; o que eu critico muito [...] há uma composição paritária entre governo e sociedade civil, porém a sociedade civil fica representada por representantes de entidades, e claro que, as entidades têm que estar representadas também, porque elas têm que ter seus interesses inseridos no Conselho Municipal de Assistência Social, mas não são os mesmos interesses da população usuária. E os interesses da população usuária não estão representados dentro do Conselho como deveriam. Eu entendo participação, não só como participação da sociedade civil, representada como está por meio das entidades, mas também, como a participação efetiva dos usuários, pois são eles que estão ali obtendo aquele serviço e tendo uma visão diferenciada daquela política (JADI).

Embora, institucionalmente, haja a previsão da participação da sociedade tanto no Conselho quanto da população usuária nos equipamentos sociais, essa participação é dada como algo necessário, mas, não tem por parte da Política Pública um direcionamento dizendo que, vai ter que ser na linha da participação da população. O que passaria por mecanismos, inclusive, de se trabalhar com educação popular. Eu acho que, a direção social desta participação vai se efetivar de acordo com a diretriz política dada pelos gestores da Assistência Social e também pelos profissionais, que estão ali lidando direto com a população. Há, então, alguns mecanismos legais, e se vai se dar como participação efetiva a gente não sabe. Isso é a direção social que vai assegurar ou não. Na Assistência Social isso não acontece muito, por exemplo, na participação no Conselho de Saúde hoje nós temos representantes dos convênios, que estão lá e eu não chamo isso de participação, pois é claramente um interesse privatista. O que nós temos no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca é uma perspectiva corporativista daquela entidade, que vai representar um determinado seguimento. Não se consegue ampliar isso de fato porque se pressupõe que se faça um trabalho de educação popular (ANA LUIZA).

Participação, eu entendo, que teria que ser da população mesmo e não só os Conselheiros. Teria que ser mais abrangente e mais divulgada, não poderia ser partidária, mas sim, uma participação efetiva, de pessoas que querem uma sociedade melhor e que a Assistência Social seja, realmente, um direito, e não uma coisa só do papel [...] a minha preocupação com o SUAS é que seja algo que vai mexer e não vai ficar só no papel [...] (GIOVANA).

Hoje não dá para falar que a participação se efetiva nos Conselhos, pois, nós temos a ausência do usuário da Política de Assistência Social [...] este continua invisível, porque não tem voz e não se manifesta, enquanto, outros estão ali, lutando pelos direitos dele [...] agora não me pergunte a receita, porque eu não tenho. Como vamos trazer este usuário eu não sei. A participação supõe todo um conhecimento político e quando eu falo em formação não estou falando da formação escolar, mas sim um conhecimento sobre a política, para que ele não seja figurante [...] porque a intenção é que ele venha e fale sobre seus anseios e suas necessidades. Talvez, hoje, a participação da população seja o maior desafio em todo este processo e o menor avanço desde a LOAS (JOÃO GUILHERME).

A participação efetiva em todas as etapas da gestão da Política Pública de Assistência Social engloba o planejamento, execução, monitoramento e avaliação desta. Mesmo sendo um órgão paritário no qual a sociedade civil e o poder público estão representados, neste Conselho, os interesses diretos da população usuária dos serviços, muitas vezes, não estão representados, tendo em vista que a participação direta dos usuários da Assistência Social não é uma realidade neste espaço. Esta participação direta é efetiva durante as Conferências e Pré-Conferências Municipais da Assistência Social realizadas anualmente, entretanto, não se estende as reuniões deliberativas do CMAS, que são quinzenais. O controle da população usuária dos serviços, em relação a este planejamento, execução, monitoramento e avaliação não é contínuo, ficando restrito às Conferências.

A participação efetiva dos Conselheiros e de munícipes, que são profissionais de entidades de Assistência Social é efetiva, eles participam com regularidade, tanto das Conferências quanto das reuniões deste Conselho. A participação do usuário da Política de Assistência Social não é direta, mas sim, representativa. Percebe-se muitas vezes a defesa dos interesses desta ou daquela instituição e não dos usuários.

Em relação à concepção, destes Conselheiros, sobre o processo de descentralização, essa diretriz é concebida como forma de contribuir com o fortalecimento do poder local, autonomia e repasse de verbas entre as esferas municipais, estaduais, da união e do distrito federal, assim como, forma de

descentralizar o poder de decisão, dentro do próprio conselho, com a população usuária dos serviços e sociedade civil de modo geral:

Sobre a questão da descentralização, eu entendo que, é um caminho importante para a desburocratização da política pública. Onde eu trabalho não é um órgão descentralizado, então, tudo precisa ser remetido ao Governo Federal e a sua autonomia fica muito prejudicada. Com a descentralização, aumenta-se a autonomia do município, do Estado e até de quem está lá na ponta, na entidade, no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Aumenta mais esta autonomia, porque, ela está mais próxima de sua chefia imediata, digamos assim. E aumenta, também, o poder de negociação política. Acho que é muito importante a descentralização. O que não pode acontecer é um repasse de responsabilidade, uma responsabilização exacerbada do município, ou seja, uma municipalização que muitas vezes a gente vê acontecendo também. Por isso que a descentralização político-administrativa tem que estar caminhando junto com a descentralização financeira, com compartilhamento financeiro da política pública (JADI).

A descentralização dos repasses de verbas pode até ter aumentado para os CRAS e Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), mas para as entidades esta verba não está chegando. Franca precisa de mais recurso para as entidades e inclusive, precisa se adequar à política de recursos humanos destes equipamentos. Hoje, estão faltando coordenadores e mais trabalhadores nos CRAS, pois, há uma equipe mínima proposta pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/SUAS), então, está faltando a implementação correta destes recursos (ANDERSON).

No que se refere à descentralização houve, muito mais, um processo de desconcentração do que de descentralização, o que supõe você descentralizar o poder e principalmente descentralizar a fonte de financiamento. Isso não ocorreu totalmente [...] mas antigamente, quando eu fui Conselheiro para os dias atuais, mudou muito. Antes a gente não tinha autonomia para decidir onde aplicar o recurso, hoje temos uma autonomia maior, para sabermos onde aplicar a verba, porém não temos o recurso (JOÃO GUILHERME).

Ao falarmos em descentralização, na maioria das vezes a relacionamos à ampliação da democracia e da participação da população, como uma reação contrária ao autoritarismo e à centralização.

Pergunta-se: podemos considerar a existência de uma relação direta entre descentralização e democratização? Não se pode responder diretamente nem conclusivamente a esta questão. Depende das definições adotadas para cada termo. É preciso, nesta questão, considerar a intermediação da participação e do controle social. Isto porque, por um lado, a descentralização é entendida como uma medida política, ligada à tomada de decisões, cuja implementação implica redefinição das relações de poder. Por outro lado, a democracia se constitui em num

sistema político que se caracteriza por sustentar uma lógica expansiva da esfera pública, a democracia é antes de tudo, o regime político que permite aos atores sociais formar-se e agir livremente. Contudo, só há atores sociais se combinar consciência interiorizada de direitos pessoais e coletivos (STEIN, 1997).

A participação anda ao lado de uma outra diretriz, igualmente importante, a descentralização. Como citado anteriormente, a Política de Assistência Social tendo a participação e a descentralização como uma de suas diretrizes, está prevista na Constituição Federal de 1988, é regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 e é preconizada pela Política Nacional de Assistência Social de 2004, a qual traz consigo a proposta do Sistema Único de Assistência Social.

Por causa destas diretrizes existem hoje, milhares de conselheiros de assistência social no Brasil na esfera municipal, estadual, federal e do Distrito Federal. As Conferências e os Conselhos existentes nas diferentes esferas do governo são formas de contribuir com a efetivação destas diretrizes (MINISTÉRIO, 2006a).

Conclui-se que, a descentralização político-administrativa no âmbito da política pública de Assistência Social visa o respeito às diferenças e as características sócio-territoriais locais. Essa descentralização se efetiva com a transferência de poder de decisão, recursos, autonomia administrativa, entre outros. Deve-se efetivar, tanto na relação entre União, Estados e Municípios, quanto dentro dos próprios Municípios. Para tanto, é fundamental a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas de controle das ações, em todos os níveis. Assim como a responsabilidade do Estado, na condução da Política de Assistência em cada esfera do governo.

O processo de descentralização como forma de controle social pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação, pois estas categorias são entendidas como medidas políticas, que passam pela redefinição das relações de poder, que implica a existência de uma ação compartilhada do Estado que não seja minimizado em seu dever de garantir os direitos dos cidadãos (STEIN, 1997).

3.2 O Conselho Municipal de Assistência Social de Franca: breve histórico

No século XX, no contexto brasileiro, havia três tipos de conselho: aqueles criados pelo próprio poder público Executivo para intermediar as relações entre

poder público e os movimentos populares; os conselhos populares organizados pelos setores organizados da sociedade civil e os conselhos institucionalizados criados por leis oriundas do poder Legislativo. No primeiro caso, um exemplo são os conselhos comunitários vinculados à administração municipal, no final dos anos de 1970; no segundo, os conselhos populares de 1980 e no terceiro, **os conselhos institucionalizados**, tais como o conselho de representantes previsto na Lei Orgânica Municipal de São Paulo e os **conselhos gestores institucionalizados setoriais**. (GOHN, 2001, grifo nosso)

Nos anos de 1980, os conselhos populares surgiram enquanto propostas de setores de esquerda ou de oposição ao regime militar, como forma de reivindicar a participação da população no controle, deliberação e execução das políticas públicas. Os movimentos de massa, sindicais e político-partidários organizaram estes conselhos populares representativos.

Com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), em várias cidades importantes, entre o fim da década de 1980 e início da década de 1990, foram implantados, os conselhos consultivos, tais como em: Campinas, São Paulo, Santo André, etc. Foram criados Conselho Municipal de Saúde, da Educação e do Idoso, entre outros. Em 1989, o Conselho de Representantes foi criado pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, como um espaço não-estatal no âmbito de subprefeituras, com o objetivo de descentralizar político-administrativamente o governo do município de São Paulo. Compete aos conselhos participar do Plano Diretor da cidade, do planejamento municipal e das propostas de diretrizes orçamentárias, bem como, fiscalizar, em nível local, o orçamento e atitudes da administração municipal e encaminhar à Câmara Municipal assuntos de interesse da população local. Nesta Lei Orgânica o subprefeito tem o papel de mediar a relação entre o prefeito e o conselho.

Portanto, os conselhos gestores são fruto de lutas populares pela redemocratização do País. Para a implementação dos conselhos, depende-se de leis municipais e estaduais. Os conselhos gestores são instrumentos de representação e participação da população, podendo contribuir com transformações políticas.

Entretanto, são vários os desafios, tais como: falta de recursos, infra-estrutura e capacitação dos conselheiros, etc. No que tange a capacitação dos Conselheiros do CMAS de Franca/SP, esta tem ocorrido de modo esporádico. A principal

reivindicação destes, em relação à capacitação, é que esta deveria ser mais sistemática e ter um tempo de duração maior. As entrevistas realizadas, no presente estudo, trouxeram as seguintes considerações a respeito:

A capacitação, no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca tem acontecido de maneira esporádica. Por exemplo, no período em de 2009 até 2010, que eu me lembre, foram duas capacitações que ocorreram no espaço do Conselho. Uma foi feita por uma Assistente Social, que trabalha no Ministério Social de Combate à Fome (MDS) junto com uma socióloga, que faz parte de um grupo de Estudos da Pontifícia Universidade Católica (PUC/São Paulo), e a outra, foi uma oficina, com alguns Conselheiros, que detêm algum conhecimento teórico sobre assuntos pujantes de capacitação até para deliberação de algumas coisas. Esta capacitação do MDS está acontecendo em vários municípios (JADI). A capacitação deveria acontecer de modo mais sistemático, pois, nem todo Conselheiro tem uma formação acadêmica, que lhe permita entender como funciona a coisa pública e estas pessoas não podem ser deixadas de fora ou votar alguma coisa porque acham que fulano de tal está pensando certo. Precisa pensar por si [...] essa capacitação tem que ser sistemática, também, porque as normas mudam de maneira muito rápida e o Conselheiro precisa estar a par disso (JADI).

Outra questão é a capacitação dos novos Conselheiros [...] eu senti muita falta de saber como funcionava aquele Conselho, do seu histórico, porque uma coisa é o que está na norma e na legislação e outra, são as dificuldades que o município está tendo (JADI).

Os Conselheiros têm sido capacitados, tanto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) quanto pelo Órgão Gestor e entidades, que têm convidado e pago as despesas daqueles que vem fazer tais capacitações. Elas têm sido realizadas no próprio Conselho. Eu acho que, nestes dois últimos anos teve muita capacitação. A prefeitura e o Órgão Gestor têm trabalhado muito nisto, mas acho que a gente poderia ter até mais capacitações, pois elas são muito curtas. Seria bom se tivesse um curso mesmo. As capacitações são em média de oito horas num só dia; e precisaria ser mais longa e continuada. Em média, de cada três ou no máximo seis meses é feita uma capacitação (ANDERSON).

Tá tendo mais capacitação do que formação. Como eu distingo estes dois? A capacitação é quando você adquire um conhecimento básico para operacionalizar a parte técnica da Política de Assistência Social, que tem sido muito incipiente por sinal. São iniciativas apoiadas pelo poder público e não, necessariamente, propostas pelo mesmo, tais como: capacitação para o cadastramento das entidades. São capacitações mais voltadas para esta parte técnica do monitoramento, do cadastramento das entidades, da execução dos serviços. Formação, nós não estamos tendo. A formação está se dando dentro da própria discussão política, hoje instituída dentro do Conselho, que tem se configurado em diversos embates com o poder público. Isso eu acho que é um espaço de formação política, mas é um processo, que não tem sido pensado como formação. Não temos tido um momento de formação do que é a Política de Assistência Social, ou seja, porque que estes seguimentos atendidos por esta Política se encontram em situação de tamanha precarização das

condições de vida, isso permanece com a perspectiva que cada um tem [...] Enfim, cada um pega a partir das refrações da questão social aquilo que acha determinante para se tornar usuário da Política, mas ninguém discute de fato a questão social e os seus determinantes, até a gente tentar tirar o estigma da Política enquanto favor [...] anos atrás, eu participei do Conselho e naquela época até teve formação, mas, atualmente, só temos capacitação (ANA LUIZA).

Sim, estas capacitações têm acontecido de várias formas na Secretaria de Assistência Social e em outros lugares e temos também, as comissões do Conselho, que ficam responsáveis por estudar melhor algum assunto que precisa ser discutido e isso não deixa de ser uma forma de capacitação, porque para fazer isso, você precisa ler e estudar (GIOVANA).

[...] a capacitação do Conselheiro precisa ser permanente. Por mais que tenham as capacitações, se os Conselheiros não se debruçarem sobre o material discutido, ler e fizer estudos, uma palestra ou capacitação, não vão dar conta. Nós temos tido capacitações no Conselho de forma sistemática, conforme as necessidades apresentadas. Quem promove isso é o próprio conselho e o Órgão Gestor do Município (JOÃO GUILHERME).

Para traçar o processo histórico dos Conselhos recorremos a GOHN (2001). Os conselhos que se tornaram mais conhecidos na história foram a Comuna de Paris, os conselhos operários de Turim (estudados por Gramsci), alguns conselhos na Alemanha nos anos de 1920, conselhos na antiga Iugoslávia nos anos de 1950, entre outros.

A comuna de Paris foi um governo de trabalhadores que durou dois meses na França, em 1871. Considerada por muitos historiadores a primeira experiência de autogestão operária que se viabilizou por meio de conselhos populares. Tinha como objetivo a abolição da organização social do trabalho capitalista, buscando a substituição desta organização social por outra, que não tivesse como base a igualdade em detrimento da exploração do homem pelo homem. Portanto, vinculada a um projeto político emancipatório.

Os sovietes russos ocorreram em São Petesburgo em 1905, sendo recriados em 1917 pela ação socialista – compostos por operários, intelectuais revolucionários e soldados. Estes tiveram grande expressão entre 1917-1918, sobrevivendo depois, na Ucrânia do Sul e em Cronstadt.

Os conselhos operários na Alemanha surgiram em 1918, a partir do declínio de estruturas institucionais ocorridas nesta época. Rosa Luxemburgo se destacou no debate sobre estes conselhos alemães, defendendo a atuação dos conselhos de fábricas como órgão de atribuições municipais e também educativas.

Estes conselhos sobreviveram até 1923 tendo como base territorial a empresa, enquanto órgãos de autogestão da produção e auto-administração da população.

Na Itália, em 1981, uma referência da participação foi a da organização e instituição de partidos e sindicatos, por meio de conselhos operários e conselhos de fábricas, num contexto no qual as indústrias e urbanização já estavam desenvolvidas. Gramsci se destacou no debate destes.

Na Espanha os conselhos operários associados ao anarco-sindicalismo surgiram entre 1934-1937. Em Barcelona, os conselhos operários autogeriram fábricas e implantaram comunidades de autogestão nas zonas rurais.

Quanto ao nosso objeto de estudo, constatamos que, a primeira iniciativa para implantação da Lei Orgânica da Assistência Social no município de Franca foi uma reunião entre representantes dos poderes públicos, estaduais e municipais em janeiro de 1996, que resultou na proposta de realização de um encontro, envolvendo a comunidade, cujo objetivo era a capacitação para a sua operacionalização. Foram realizados dois encontros em Fevereiro de 1996, com uma média de 25 participantes. Entre estes, destaca-se a presença de profissionais da área, dirigentes de órgãos públicos e entidades (EMILIANO, 1999; GARCIA, 2009).

Dos encontros, foi criada uma comissão, a partir do interesse dos presentes, para trabalhar a elaboração da lei de criação do conselho. Outras reuniões fizeram-se necessárias em fevereiro e março de 1996, sendo debatidas questões relativas à representatividade do poder público, sociedade civil, entre outros, relacionadas à lei municipal de criação do conselho. No dia 5 de março de 1997, com a presença de 74 pessoas da sociedade civil ocorreu uma reunião ampliada para constituição do Conselho. Os seguimentos, após reunião com as entidades, apresentaram oficialmente seus representantes e suplentes. Os representantes do poder público foram nomeados posteriormente em abril de 1997, pelo executivo municipal. O primeiro Conselho Municipal de Assistência Social da cidade tomou posse em abril de 1997 em sessão solene realizada na câmara municipal de Franca (EMILIANO, 1999; GARCIA, 2009).

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Franca/SP foi criado com o objetivo de viabilizar o controle da sociedade em relação às ações municipais, no que tange à Política de Assistência Social. Como regulamenta a lei ordinária de

criação deste Conselho, Lei n. 5.491, de 24 de abril de 2001, a qual altera a redação da lei de criação do Conselho, Lei n 4.779 de 09 de dezembro de 1996. Assim, segundo o artigo 3º da Lei 5.491 este CMAS tem a finalidade de garantir a implantação, execução e acompanhamento da Política de Assistência Social no âmbito municipal, de acordo com o que já está previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993:

- I) Proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II) Amparo à criança e adolescentes carentes; promoção e integração ao mercado de trabalho;
- III) Habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- IV) Garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover sua própria manutenção ou tê-la provida por sua família.

Segundo o artigo 4º desta lei n. 5.491, de 24 de abril de 2001 regulamenta que as diretrizes básicas deste CMAS são:

- I) Criar condições para que a Assistência Social seja desenvolvida de forma descentralizada, respeitando ao comando único das ações nas esferas municipal, estadual e federal;
- II) Propiciar a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III) Articular a efetivação da Assistência social de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

São competências do Conselho (seção II, artigo 5º):

- aprovar a Política Municipal de Assistência Social;
- garantir condições de acesso à população à Assistência Social;
- fiscalizar a política de Assistência Social, definindo a cada ano as prioridades;
- articular o entrosamento e a integração com demais políticas;

- acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos alocados no Fundo Municipal de Assistência Social. Buscando novas captações e ampliação de recursos;
- fixar critérios para credenciamento das entidades governamentais e não governamentais que atuem na área da Assistência Social, em conformidade com a LOAS e o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;
- proceder o cadastro e a inserção de programas e projetos de tais entidades;
- zelar pela implementação do SUAS, buscando em suas ações especificidades no âmbito municipal e a efetiva participação dos segmentos de representação dos Conselhos;
- propor o cancelamento de registro das entidades e organizações da Assistência Social que descumprirem o artigo 4º da LOAS, em irregularidade na aplicação dos recursos que lhe forem repassados pelos poderes públicos;
- garantir a destinação e respeito ao pagamento de benefícios eventuais, funeral e natalidade;
- articular e incentivar estudos, pesquisas e qualificação sistemática de recursos humanos de entidades cadastradas no CMAS;
- convocar a cada dois anos ou extraordinariamente, a Conferência Municipal de Assistência Social, para avaliar a situação da Assistência Social, consoante à garantia dos direitos sociais de forma articulada com as Conferências Nacionais de Assistência Social, bem como encaminhar deliberações aos órgãos competentes e monitorar os seus desdobramentos.

Na referida lei de criação do Conselho o papel do CMAS está bem definido, os Conselheiros têm o papel de efetivar o que está previsto nesta lei, entretanto, o papel destes, não deve se restringir a atribuições legais, podendo contribuir com a defesa, ampliação do acesso aos direitos sociais e organização da população para a efetiva participação e poder de decisão nas reuniões deste Conselho.

Fora da questão técnica e legal do papel do Conselheiro, eu acredito que o mesmo tem que estar ciente de que assumiu uma função pública, ou seja, ele tem dever de acompanhar a Política de Assistência Social nas suas diversas etapas, pensar no seu

planejamento, na sua execução, sempre pensando no objetivo último da política, que é oferecer serviços de qualidade à população [...] porque a gente sabe que, muitas vezes os Conselheiros só defendem o interesse da entidade na qual trabalham ou seu segmento. A Política de Assistência Social não é o seguimento, mas sim um conjunto de serviços sócio-assistenciais que atende a diferentes segmentos (JADI). O principal papel do Conselheiro é fazer cumprir o que está na Legislação da Assistência Social e criar novas condições para que sejam implementadas políticas públicas na área da Assistência Social (ANDERSON).

Eu não vou me focar naquilo que é previsto legalmente, mas sim, no que acho que é o papel político desse Conselheiro, ou seja, pensar, discutir, propor e monitorar a Política Pública de Assistência Social. Temos a responsabilidade de ampliar ou restringir direitos àquela população que é a maior vítima de todo o processo resultante da precarização das relações de trabalho. Então, sob o meu ponto de vista, o papel do Conselheiro é o de lutar intensamente para que a Política Pública de Assistência Social seja efetivada como direito. Para que haja o maior número possível de serviços, benefícios, projetos voltados para essa população. Porque eu, pelo menos, não compartilho desta idéia de que quanto pior melhor. Acho que a gente precisa cada vez mais lutar para que a população tenha acesso a direitos, porque o acesso ao direito é uma possibilidade de contribuir com a organização política destes seguimentos. Neste sentido, o principal papel do Conselheiro é de fato lutar para que a Política Pública de Assistência Social seja efetivada como direito da população. E como a gente pode fazer isso [...] é, sobretudo mantendo sua autonomia enquanto Conselheiro e discutir se aquilo que é proposto pela gestão municipal é de fato de interesse da população [...] acho, inclusive, que uma das responsabilidades dos Conselheiros é pensar uma política de educação popular [...] a gente não consegue fazer isso porque falta capacitação. Este termo nem é o correto, na verdade falta formação, as pessoas têm uma visão muito técnica. E não é uma questão técnica, é uma questão política e para entender isso, precisa de formação continuada, coisa que a gente não tem conseguido efetivar (ANA LUIZA).

Eu acredito que, o mais importante no papel de um Conselheiro é ele ter perseverança naquilo que assumiu e entender que, ele não pode ser conivente com situações as quais ele não concorde [...] ele tem que ser coerente, principalmente, nos momentos de votação, porque nestes momentos, planos de trabalho e projetos vão ser aprovados, e por isso você precisa estar certo daquilo que está fazendo (GIOVANA).

Pelo fato do Conselho ser deliberativo, a gente entende que o papel do Conselheiro é o de efetivar a Assistência Social enquanto Política Pública. Mas aí precisa de todo um processo de capacitação anterior, do que é ser Conselheiro. A pessoa é indicada para ser representante de dado seguimento, mas quando ela entra no Conselho não é representante daquele seguimento, é sim, representante do município. Por isso, você tem que ter um olhar sobre o todo, porque a gente tem muitas pessoas que estão no Conselho só para brigar por mais verbas para sua instituição, o que até é legítimo, mas não é o papel do Conselheiro. Ele está ali para que a Política de Assistência Social, tal como está na Constituição, na LOAS e no SUAS seja efetivada no município (JOÃO GUILHERME).

Quanto à composição deste CMAS, a Seção III, prevê em seu artigo 6º, que deve ser composto por nove representantes da sociedade civil e nove do Poder Público, indicados ou eleitos. Os primeiros eleitos em assembleias convocadas pelos CMAS para esta finalidade, e os representantes dos Poder Público serão indicados pelo Prefeito Municipal, sendo que devem ser escolhidos aqueles que detêm o poder de representação e decisão no âmbito da administração pública. Já, o mandato dos Conselheiros será de dois anos, permitida uma recondução por igual período, ou seja, pode ser prorrogado por mais dois anos.

Os representantes da sociedade civil:

- 2 representantes dos usuários, ou das organizações de usuários da assistência social;
- 1 representante da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, seção de Franca;
- 3 representantes de organizações de Assistência Social;
- 3 representantes de trabalhadores que atuam na área de Assistência Social.

No que se refere aos representantes do Poder Público, temos a seguinte composição:

- 3 representantes da unidade municipal de Assistência Social;
- 1 representante da unidade municipal de Saúde;
- 1 representante da unidade municipal de Educação e Esportes;
- 1 representante da área Jurídica;
- 1 representante da Habitação;
- 1 representante da unidade municipal de finanças;
- 1 representante da área de pesquisas sociais e econômicas de âmbito municipal.

Para cada representante da sociedade civil e do poder público há um suplente. Os Conselheiros representantes do poder público são indicados pelo prefeito e mediante correspondência oficial deste ao CMAS, os representantes da sociedade civil são escolhidos por meio de assembleias realizadas pelos diferentes seguimentos que a Política de Assistência Social atende.

Os conselheiros Titulares possuem direito a voz e voto, em caso de substituição destes por seus suplentes – estes terão os mesmos direitos. Em caso de empate, cabe ao presidente do CMAS a decisão final.

É vedada a recondução do mandato do Conselheiro por mais de duas vezes seguidas.

São requisitos para os candidatos a Conselheiros, como regulamenta o artigo 8º da referida lei:

- ter idade mínima de 21 (vinte e um anos);
- residir em Franca por mais de 2 (dois) anos;
- ter, no mínimo, 2 (dois) anos de trabalho na área em que for indicado;
- ter disponibilidade para participar das atividades do Conselho, bem como, para as atribuições que lhe forem conferidas.

O atual local de funcionamento do CMAS é a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social de Franca/SP. Sobre a capacitação dos conselheiros, o artigo 14 da Seção IV desta lei prevê que o CMAS poderá organizar ações de capacitação dos Conselheiros por meio de palestras, fóruns ou cursos, objetivando o fortalecimento e qualificação de seus espaços de articulação e deliberação e, prover recursos financeiros nos orçamentos para sua efetivação.

Os Conselheiros podem contribuir com o processo de participação e descentralização no CMAS, mas a efetivação destas diretrizes da Política de Assistência Social dependem do contexto social, político, econômico e cultural que as englobam.

Um exemplo da contribuição são as Conferências e Pré-conferências Municipais da Assistência Social, que são organizadas pelos mesmos e têm alto índice de participação dos usuários do serviço no âmbito da Política de Assistência Social. Conforme os entrevistados, temos as seguintes considerações:

Uma grande contribuição dos Conselheiros tem sido as Conferências, nas quais, além destes, os usuários também participam, as Conferências tem sido muito boas e participativas (ANDERSON).

A principal contribuição do Conselheiro no CMAS consiste em pensar propostas que tornem essa participação mais condizente com a população e com a realidade do usuário da Assistência Social. Ele tendo conhecimento da política de Assistência e de modo como ela está gestada no município, das características da população usuária que nele vive, ele tem possibilidade e capacidade para pensar estas propostas e estas estratégias. Uma das estratégias, que eu gostaria de enfatizar, é a questão de descentralizar o Conselho, a descentralização ocorre em níveis maiores entre União, Estados e Municípios. Mas ela, também, tem que ocorrer dentro do próprio município. Descentralizar o Conselho seria descentralizar estas reuniões em alguns núcleos, e porque não? Se a gente já tem os cinco CRAS implantados nas regiões dos municípios, isso poderia

ser descentralizados e cada equipe de Conselheiros fazer uma reunião a cada quinze dias e depois juntar numa só reunião. Enfim, descentralizar o próprio Conselho, para facilitar a participação da população e aí os Conselheiros fariam estas reuniões e chamariam a população. Acho que seria esta a contribuição (JADI).

Eu acho que a gente tem contribuído muito pouco, em termos de, promover um processo de participação da população no Conselho, porque o Conselho, hoje, vive de tentar fazer com que as exigências mínimas da Política de Assistência Social sejam efetivadas pelo poder público. Vivemos num embate permanente com o poder público. Eu acho que hoje, a presença constante de um representante específico do poder público é uma tentativa, clara, de policiamento do Conselho. Vivemos muito mais de fazer com que as responsabilidades do CRAS e do CREAS não sejam repassadas para terceiros e, com que de fato, haja uma quantidade suficiente de profissionais, e isso tem tomado muito tempo nas reuniões e nos absorvido muito (ANA LUIZA).

[...] com tudo isso, nós não estamos conseguindo pensar mecanismos de democratização mais efetivos, mas nós estamos pensando em fazer audiências públicas, o que vai ser um passo, no sentido de garantir mais democratização. Pensamos em fazer audiências públicas, primeiro para tratar a questão da terceirização proposta pela Prefeitura, assim como para discutir o atendimento em diferentes áreas, tais como do idoso, da criança. Mas, isso mobiliza quem já tem o hábito da participação. Nós precisaríamos fazer mais, só que para isso precisaríamos ter mais condições de mobilização com os seguimentos o qual representamos. Precisava ter, acima de tudo, uma política pública voltada para a educação popular e não para o empreendedorismo, como nós temos hoje. O que é o trabalho educativo do CRAS hoje, salvo algumas exceções? É cumprir módulos onde se discute família, não sei o que mais e empreendedorismo. Ora, enquanto for esta a diretriz do trabalho que a gente está realizando, não vamos conseguir a participação. O jeito que você planta é a possibilidade que você tem de colher ou não. Agora, para o âmbito Municipal isso é muito conveniente, já basta o Conselho para dar trabalho, agora lotar uma sala para fazer audiências públicas, não é uma coisa na qual a gestão Municipal tenha interesse (ANA LUIZA).

O que nós temos feito que tem contribuído com a participação e descentralização é que temos conversado na Câmara Municipal e com o Secretário. Temos falado com os CRAS, também, pedindo esta participação [...] as capacitações tem sido iniciativas importantes [...] porque nos fazem rever e repensar, sempre, a nossa atuação (GIOVANA).

Você vai me desculpar, mas para mim, participação do usuário na Conferência Municipal de Assistência Social não é uma participação efetiva, ele precisa participar de todo processo, inclusive das reuniões do Conselho (JOÃO GUILHERME).

Eu diria que a maioria dos Conselheiros tem contribuído no sentido de tornar a Assistência uma Política Pública de direitos. É notório que, teve pessoas que entraram no Conselho e mal sabiam o que era a Política [...] e cumpriram bem o seu papel (JOÃO GUILHERME)

Faz-se necessário pensar propostas visando uma Política de Assistência Social que tenha como referência a realidade concreta dos usuários da Assistência Social, a partir das especificidades do território no qual se inserem e que considere as características e demandas da população que vive neste espaço. Pois, a proposta de implementação dessas Políticas vem de forma vertical, definidas pelo Governo Federal, desconsiderando as diferentes realidades locais, pois, as realidades e necessidades são diferentes em cada território.

As audiências públicas são uma forma de mobilizar a população e dar poder de decisão no âmbito da Política de Assistência Social, dando voz à população e contribuindo com o controle desta, em relação ao direcionamento das ações desta Política Pública no município. Como pontuado nos depoimentos acima, este Conselho tem colocado em pauta, a possibilidade de fazer tais audiências, assim, o poder de decisão não fica centralizado nos representantes do CMAS.

3.3 Os desafios dos Conselheiros relativos à participação política a partir do SUAS

No Brasil, na década de 1990, o neoliberalismo ganha força, destacam-se como principais características desta forma atual de desenvolvimento do modo de produção capitalista: o desemprego estrutural, enquanto expressão da crise conjuntural deste sistema, bem como, a inserção precária no mercado de trabalho. *A precarização das relações de trabalho no contexto neoliberal contribui com a não solidariedade entre os trabalhadores, com a desmobilização dos sindicatos e falta de organização e participação dos trabalhadores no sentido de reivindicarem melhores condições de trabalho, acesso aos direitos sociais e controle das ações dos Estados e municípios em relação às políticas públicas. A terceirização fragmenta as etapas da produção e consequentemente a classe trabalhadora não tem a dimensão do processo de produção e alienação no qual está inserida.* (CHAUÍ, 2007, grifo nosso)

Essa fragmentação da classe trabalhadora estimula o individualismo agressivo e busca pelo sucesso a qualquer preço, o trabalhador não se reconhece enquanto classe trabalhadora.

Na perspectiva marxista, a democracia pressupõe a transformação das relações sociais, alteração do sistema de propriedade, fim da exploração da força de trabalho, fim da separação entre trabalho intelectual e braçal, visando à igualdade

socioeconômica. Para abordar a categoria democracia é relevante resgatar a perspectiva socialista, pois, como bem pontua CHAUÍ (2007, p.166-167, grifos da autora):

[...] separar socialismo e democracia como conceitos autônomos e deixar por conta dos acontecimentos históricos a articulação (ou não) de ambos, parece-me ser um risco de reduzir os acontecimentos. Isto é, para não cair no “objetivismo”, cai-se no “logicismo” – para evitar unir ou separar logicamente democracia e socialismo, prefere-se uní-los ou separá-los empiricamente. Com esse procedimento cai-se numa armadilha: em lugar de entender a história como produção da diferença temporal (isto é, trabalho interno que uma sociedade efetua sobre si mesma), torna-se a história como diferença dos tempos (presente, passado e futuro), encarregada de unir ou separar democracia e socialismo conforme as circunstâncias permitam ou não.

Os desafios cotidianos do CMAS se inserem num contexto mais amplo, que envolve a discussão da categoria democracia. Esta, muitas vezes, fica restrita ao voto e a representatividade como preconizado pela concepção liberal de democracia. A democracia, na concepção marxista, visa uma participação política direta nas decisões que envolvem a população, objetiva a superação desta forma de organização e gestão do trabalho, buscando o fim da exploração do homem pelo homem e uma sociedade na qual se pautem pela igualdade, sem apropriação privada dos bens que são produzidos coletivamente, como ocorre no sistema capitalista (BASURTO; SORIANO; CASILLAS, 2001).

Tendo em vista o acima exposto, são muitos os desafios enfrentados pelos Conselheiros do CMAS de Franca/SP, em relação à efetivação da participação dos usuários e dos próprios Conselheiros, bem como, para a efetivação da descentralização político-administrativa, tais como: falta de recursos, não participação da população usuária dos serviços.

Nas reuniões deliberativas deste Conselho, a participação dos usuários fica restrita às Conferências Municipais da Assistência Social, falta de maior divulgação das reuniões do CMAS, cultura da não participação construída historicamente em decorrência de ditaduras anteriormente instaladas no país, dificuldade do usuário de ter acesso à linguagem utilizada nas reuniões do CMAS – que engloba a utilização de termos técnicos, horário de início das reuniões no período da manhã, que é o horário no qual, a população, que trabalha tem dificuldade de liberação para as reuniões.

Confirmam essas conclusões, os depoimentos a seguir:

Há dificuldade de participação dos próprios Conselheiros, são atividades e reuniões propostas no horário de trabalho e a gente não pode esquecer que, os Conselheiros são trabalhadores e principalmente, os representantes do poder público, muitas vezes, não tem liberação para ir a tais reuniões. É uma luta cotidiana do trabalhador com seu órgão vinculador de trabalho para participar das reuniões e muitas vezes, o mesmo não consegue pela dinâmica de trabalho. Então, uma das coisas que o Conselho precisa repensar é tornar as reuniões mais acessíveis para os próprios Conselheiros, para que ela seja efetiva e sistemática [...] uma ação importante para o Conselho seria conversar com os “chefes” para mostrar a importância do Conselho e não deixar isso a cargo do trabalhador, pois aí já é outro ponto de negociação (JADI).

Eu acredito que um dos grandes desafios dos Conselheiros é buscar aprimoramento, nem todos veem a importância da participação e nem todos Conselheiros têm o conhecimento técnico sobre a Política de Assistência Social (JADI).

Os Conselheiros ficam num mandato de dois anos, então, há uma rotatividade muito grande. Muitas vezes, as pessoas que entram não têm o conhecimento técnico da política de Assistência Social e nem têm a oportunidade de tê-lo. No Conselho, eles têm toda a preocupação de te dar toda apostila, todo material explicando o papel do Conselho e do Conselheiro. Mas, a gente sabe que a rotina de trabalho do mundo hoje é muito exaustiva, então, é complicado para o Conselheiro fazer esta leitura no horário de lazer dele. Teria que ser feito, dentro do Conselho pelos próprios Conselheiros que já estão a mais tempo na casa. Até porque, uma coisa é você conhecer a legislação e outra é você saber o histórico daquele Conselho (JADI).

A maior dificuldade que os Conselheiros têm para participar é o horário. No caso das reuniões do Conselho, elas são feitas no período da manhã, e os Conselheiros da sociedade civil trabalham neste horário. Já os Conselheiros da parte governamental estão sendo remunerados para participar, por isso, deveriam participar mais, entretanto, são os que menos participam. A capacitação do conselheiro também é muito difícil, porque é no período da manhã (ANDERSON).

Já a maior dificuldade, que eu creio que os usuários têm para participar é a questão do horário. As reuniões deveriam ser no período noturno. Na área da Saúde, as reuniões são no período noturno e há muita participação da população. Se as reuniões fossem nesse período facilitaria a participação dos Conselheiros e usuários (ANDERSON).

Para os Conselheiros, eu penso que o maior desafio é fazer com que estes espaços de participação da Política Pública sejam verdadeiramente democráticos e isso passa pela diretriz política, ou melhor, passa pela condução do gestor municipal. Por exemplo, vamos usar o caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca, temos um Conselho que é ativo, os Conselheiros são muito ativos, mas não conseguem, muitas vezes, ter de fato cada vez mais democratizar esse processo de efetivação do SUAS. Muitas vezes a gente fica absorvido por questões burocráticas, que envolvem encaminhamentos urgentes e outras coisas para serem efetivadas

para ontem. Então, para nós Conselheiros, é muito difícil de fato fazer com que essa participação se amplie. Pois, até que ponto aquele Conselheiro, que representa um seguimento se reúne e discute com os seus, as questões pertinentes àqueles seguimentos que atuam nesta área? (ANA LUIZA).

Em relação à participação dos usuários, eu penso que os desafios são um pouco diferentes, a começar pela maneira como as reuniões são configuradas. Não sei se as pessoas vindas para o Conselho conseguiriam entender, de fato, o que está sendo discutido. As discussões e linguagens estão muito ligadas às normas, enfim, esta participação teria que ser preparada e isso só ocorreria se houvesse, por parte dos gestores da política ou dos movimentos sociais presentes no município, uma ênfase e um incentivo no sentido da organização da própria população, seja via entidades de bairro, movimentos sociais ou mesmo o espaço do CRAS. Essa participação teria que ser incentivada e discutida com a população, para que de fato, a gente pudesse lá no Conselho, discutir as questões políticas que envolvem a Política de Assistência Social e não só as normatizações previstas para sua efetivação (ANA LUIZA).

Além destes desafios para a participação dos usuários como a linguagem e não preparação para as reuniões, outros desafios são o refluxo dos movimentos sociais e sua organização. Assim como, o quadro de precarização do trabalho, vivenciada por toda esta população, vai trazer um enfraquecimento e uma fragilidade muito grande para as pessoas de maneira geral e também, uma dificuldade ainda maior no sentido de sua organização. Gasta-se muito tempo hoje tentando-se reproduzir minimamente. Um trabalho com um nível de exaustão muito grande, então, aquele que está desempregado, às vezes, não consegue se organizar porque está o tempo todo em busca de um trabalho. Então, as condições deste momento histórico também dificultam a participação (ANA LUIZA).

Outra coisa que também dificulta a participação e aí tem a ver com a participação dos usuários e dos próprios Conselheiros é a própria vitória ideológica do neoliberalismo, enquanto modo de ser, que prega que as soluções têm que ser individuais, que o sucesso de uma Política, o sucesso no trabalho e o sucesso pessoal dependem de soluções individuais, de boa vontade e de determinação. Isso é uma coisa muito forte. Nós temos os meios de comunicação de massa veiculando isso todos os dias, o que é um elemento dificultador do processo mais coletivo de organização da população e também, para os Conselheiros. Nós todos vivemos neste meio e, portanto somos influenciados por isso (ANA LUIZA).

Acho que um grande desafio, em relação à participação do Conselheiro é ele não ir às reuniões do Conselho só por ir, mas sim, ter a consciência da responsabilidade que é ser Conselheiro. Muitas vezes, os mesmos não têm essa consciência. Outro grande desafio para a participação dos Conselheiros é o fato do Conselho ser paritário, ou seja, ter representantes da sociedade civil e também do poder público, porque muitas vezes, algum representante do poder público, que tem um cargo superior, acaba manipulando o voto do seu subordinado no trabalho. Além disso, os Conselheiros do poder público são indicados e nem sempre quando a pessoa é indicada ela está interessada em participar. Muitas vezes faz aquilo por obrigação, porque foi indicado [...] e vai votar naquilo que pediram para ele votar. Um desafio muito grande é conscientizar os

vereadores, porque eles têm um grande poder no âmbito da Política de Assistência Social, já que podem aceitar as propostas do Prefeito ou não. Outro desafio para o Conselheiro é ele saber e entender que não está lá representando uma entidade, mas sim, um seguimento e a partir do momento que você representa um seguimento, o mínimo que se espera é que você conheça o seu mesmo (GIOVANA).

Outra questão é a participação dos Conselheiros. Eu atribuía a não participação a ditadura militar no Brasil que desestimulou isso, mas a ditadura já acabou há mais de vinte anos e isso continua não acontecendo. O que é interessante, porque não é nos Conselhos que ela não se efetiva. Se você vai para um condomínio esta participação não existe, se você vai para um sindicato esta participação não existe. Então, eu penso que, a questão da cidadania precisa ser trabalhada na escola, para que eu possa ser um cidadão que participe das decisões. Pra mim, a participação dos Conselheiros é mais “embaixo”, eu penso que a gente precisa retomar a Política Educacional, porque cidadania e educação começa a ser discutida com as crianças. Se não tivesse participação só nos Conselhos eu ia falar que o problema é nosso, mas é geral [...] hoje você vê numa assembléia de categoria que, para discutir uma pauta de reivindicação vão oito pessoas, quando você tem 800 mil associados (JOÃO GUILHERME).

Já a participação do usuário, penso que o mesmo está numa situação [...] em que você imagina um usuário da Assistência que já tem uma formação deficitária e com pouco tempo de estudo. A sua maior preocupação é a sobrevivência [...] penso que, a participação do usuário passa pelo trabalho do profissional de fazer esta reflexão do que é realmente, a importância da participação do usuário da Política de Assistência Social para que ele possa despertar para isso [...] Falar para um usuário que ele tem que largar seu trabalho e seu dia-a-dia para ir numa reunião, que muitas vezes ele não sabe nem do que se trata, é meio desumano. Aí eu penso que, o profissional precisa falar uma língua que o usuário entenda [...] nós temos, enquanto profissionais, esta obrigação de traduzir essa informação para os usuários, de tudo quanto é direito dele, não só na área da Assistência Social, mas na área da Educação, Saúde, Habitação. Então, penso que a participação do usuário é ainda mais difícil e se você não começar a favorecê-la, a mesma também não vai se dar nunca. Queria deixar bem claro que não há menosprezo, em relação à participação dos usuários, porque o conhecimento dele, em muitas vezes, é muito superior ao nosso, não é neste sentido que eu estou falando, mas, que ele precisa entender o que é a Política de Assistência Social e o que é seu direito, porque, caso contrário, esta participação não vai se efetivar (JOÃO GUILHERME).

Algumas pessoas questionam que o horário das reuniões do Conselho, no período da manhã, dificulta a participação, mas a gente já teve uma experiência, anos atrás, de fazer as reuniões no período noturno, eram quinzenais, uma vez no período da manhã e na outra quinzena era no período noturno. Porém tivemos que tirar as reuniões da noite, porque não tinha participação nem da sociedade civil, nem do poder público, então, por isso, as reuniões ficaram no período da manhã (JOÃO GUILHERME).

A democracia representativa envolve eleições livres, partidos políticos, independência dos poderes executivo, legislativo e judiciário, etc. A democracia participativa envolve conselhos de direitos e gestores de políticas públicas, conferências, audiências públicas e etc, visando à defesa e ampliação dos direitos sociais historicamente conquistados.

Uma das características fundamentais dos conselhos é o seu poder de controle em relação às ações públicas, no que se refere aos planos e orçamentos. Somadas, as Conferências e audiências públicas com efetiva participação da população contribuem com o chamado controle social.

Para o Conselheiro enfrentar, o desafio da não participação do usuário da Política de Assistência Social, envolve um constante investimento na descentralização do poder, nas reuniões, conferências, entre outras.

A escuta não significa aceitar todas as propostas da população, mas sim, mesmo podendo discordar, representa a busca pela efetiva troca e construção coletiva, fomentando a participação da população nas decisões que lhes envolvem enquanto sujeitos do processo (FREIRE, 1996).

No âmbito da descentralização político-administrativa, os desafios mais elencados pelos Conselheiros são: a falta de recursos, o fato de interesses políticos tentarem prevalecer em relação aos interesses coletivos dos usuários da Política de Assistência Social e esta política, não ter um orçamento fixo estabelecido em lei. Como pontuam abaixo:

Em relação à descentralização, uma coisa que dificulta mais ainda sua efetivação é que, a Assistência Social não tem um percentual fixo destinado para a mesma, porque aí cada pessoa vai ficar à mercê da Administração de cada município (GIOVANA).
Se essa descentralização acontecesse seria muito bom, mas não acontece de fato. Como Conselheira da sociedade civil o que eu enxergo é que, existe um movimento político que atrapalha isso, cheguei a escutar de uma pessoa ligada à finanças, quando nós fomos negociar aumento de verbas para as entidades e esta pessoa me disse que ia repassar/aumentar um valor determinado para as entidades e que deste valor iria sobrar um dinheiro, mas que este jamais seria investido no Fundo Municipal de Assistência Social [...] disse-me que o Conselho queria que esta verba fosse para este Fundo porque queria aparecer, mas, quem tem que aparecer é o Gestor, o Prefeito e a Administração e não o Conselho (GIOVANA).
Em relação à descentralização, eu acredito que a maior dificuldade é o repasse de verbas, pois, a política pública adotada nos municípios varia de prefeito para prefeito, de gestão para gestão [...] hoje, em Franca, uma das maiores dificuldades que se tem é que o Conselho está sendo levado a aprovar, basicamente, o que a prefeitura quer.

Muitas vezes, os assuntos tratados são do interesse do Órgão Gestor e quando é levado um interesse das entidades, se não há algum representante da mesma que lute por isso, a entidade é vista como inimiga e não como parceira. Isso é que precisava melhorar. Que os interesses políticos não prevalecessem em relação ao interesses populares (ANDERSON).

Um dos grandes desafios, em relação à descentralização, é que a Saúde e a Educação, por exemplo, tem um orçamento específico definido em lei e a Assistência não. Temos um projeto/uma emenda parlamentar que prevê, que o mínimo seja de 5% para Assistência, e ninguém sabe se vai ser suficiente ou não. Se tivesse este valor mínimo de repasse para Assistência Social, o gestor seria obrigado a gastar aquele valor com Assistência. No caso da Educação, se um Prefeito não gasta o que está previsto em lei, com esta política ele pode até perder o mandato. Enquanto não tivermos este percentual definido, não temos muita coisa para fazer e isso passa pela questão do financiamento e pela autonomia nas decisões (JOÃO GUILHERME).

A participação no CMAS deve englobar um trabalho sócio-educativo com a finalidade de trazer a população e os usuários do serviço para participarem ativamente das discussões e deliberações deste CMAS.

Como forma de controle da população, em relação às ações do município referentes à Política de Assistência Social, como está afiançado na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e Sistema Único de Assistência Social (SUAS), já detalhamos no capítulo anterior.

Pode-se atribuir às ações sócio-educativas, na perspectiva emancipatória, quatro características fundamentais: as informativas, reflexivas, participativas e organizativas. A **informativa** refere-se à orientação sobre os direitos sociais de modo geral. A **reflexiva** envolve a análise da conjuntura e contradições da organização social capitalista. A esfera **participativa** engloba a participação democrática visando a luta pelos interesses coletivos de sua classe social, por meio de efetiva troca entre educador e educando. Por fim, a esfera **organizativa** reflete na aliança e apoio às lutas e às reivindicações das camadas populares, objetivando a mobilização dos sujeitos para a ampliação e efetivação dos direitos sociais e lutas da classe trabalhadora (OLIVEIRA; ELIAS, 2005, grifo nosso).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esperava-se com esta pesquisa, levantar dados atualizados sobre os desafios enfrentados pelos Conselheiros no processo de participação dos usuários a partir do SUAS, no âmbito do CMAS de Franca/SP, haja vista a atualidade e relevância do tema. Essa perspectiva nos remete, também, à discussão sobre o tema, já apresentado no espaço do Conselho, no âmbito acadêmico – inclusive subsidiando outras pesquisas, dando visibilidade aos desafios dos Conselheiros frente ao processo de participação na perspectiva do SUAS, o que tem rebatimento direto na população vinculada à Política de Assistência Social no Município de Franca. Desta forma, contribuirá com a construção de novos conhecimentos para o Serviço Social e outras áreas das Ciências Sociais Aplicadas. Posteriormente, à conclusão da pesquisa, os dados coletados serão devolvidos aos sujeitos, por meio de grupo focal, no qual estes dados serão devidamente apresentados, a discussão será aberta ao grupo, com a finalidade de, refletir sobre as considerações finais da pesquisa, no sentido da discussão e proposição coletiva a cerca de estratégias que contribuam com a participação neste Conselho.

Por meio da pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo que englobou participação nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Franca/SP e entrevista semi-estruturada, com os Conselheiros Titulares deste CMAS foi possível o aprofundamento acerca da efetivação da participação da população neste espaço.

Constatou-se que, os principais desafios para a efetivação da participação neste Conselho sob a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são:

- a) A não participação efetiva da população usuária dos serviços nas reuniões deliberativas deste Conselho. Assim, a participação dos usuários fica restrita às Conferências Municipais da Assistência Social e não se estende as reuniões deliberativas quinzenais do CMAS;
- b) Falta maior divulgação das reuniões do CMAS e sobre o papel do mesmo;
- c) A cultura da não participação construída, historicamente, em decorrência de ditaduras anteriormente instaladas no País; o que condiciona a falta de motivação da população usuária em processos de participação sócio-política.
- d) Dificuldade do usuário de ter compreensão a linguagem utilizada nas reuniões do CMAS – a qual engloba, a utilização de termos técnicos;

burocrático-administrativos e legais; horário das reuniões no período da manhã, que é o horário no qual a população, que trabalha, tem dificuldade de liberação para as reuniões.

Os Conselheiros entendem que, esta nova forma de organização do trabalho por meio do Sistema Único de Assistência Social e suas Normas Operacionais Básicas têm contribuído com o processo de participação e descentralização político-administrativa da Política de Assistência Social, por constituírem uma forma diferenciada de organização e gestão do trabalho no âmbito da Política de Assistência Social.

Demonstram ter conhecimento sobre o histórico de regulamentação, de participação da população na Política de Assistência Social no Brasil, tais como: Constituição Federal de 1988 (CF/1988), Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e Sistema Único de Assistência Social, entre outros. Constatou-se pelos depoimentos dos entrevistados no presente estudo, que:

- a) A Constituição Federal de 1988, juntamente com a LOAS de 1993 e a PNAS de 2004, que preconizou o SUAS, contribuíram com a participação política enquanto marcos regulatórios da Política Pública de Assistência Social, à medida que, a LOAS regulamenta e propõe a criação e também a instituição de Conselhos Municipais de Assistência Social, enquanto órgãos privilegiados para o controle social no âmbito da Política de Assistência Social;
- b) O SUAS propõe a efetivação das diretrizes para a participação da população, como forma de controle social e descentralização político-administrativa já previstas na CF/88 e LOAS de 1993, constituindo-se num avanço, enquanto um marco regulatório desta Política;
- c) O SUAS, também, traz o direcionamento da gestão e organização da Política de Assistência Social – contribuindo com a normatização e operacionalização desta Política, visando à efetivação da participação política e descentralização político-administrativa.

A LOAS regulamenta a descentralização político-administrativa, esta diretriz pode contribuir com a defesa dos interesses do município. Os Conselhos de Assistência Social são um espaço privilegiado para a participação e fiscalização da

população, em relação às ações do município no âmbito da Política de Assistência Social.

A concepção de participação é compreendida e apreendida pelos Conselheiros do CMAS enquanto, efetivo controle da população nas decisões e deliberações deste órgão, como forma de gestão da coisa pública. Entretanto, embora prevista legalmente, não se efetiva na realidade concreta.

A participação efetiva, em todas as etapas da gestão da Política Pública de Assistência Social engloba o planejamento, execução, monitoramento e avaliação desta. Mesmo sendo um órgão paritário, no qual a sociedade civil e o poder público estão representados, neste Conselho, os interesses diretos da população usuária dos serviços muitas vezes não estão representados, tendo em vista que, a participação direta dos usuários da Política de Assistência Social não é uma realidade neste espaço. Esta participação direta é efetiva durante as Conferências e Pré-Conferências Municipais da Assistência Social realizadas anualmente, entretanto, não se estende as reuniões deliberativas do CMAS, que são quinzenais. Desta forma, o controle da população usuária dos serviços, em relação a este planejamento, execução, monitoramento e avaliação não é contínuo, ficando restrito às Conferências.

A participação dos Conselheiros e de munícipes, que são profissionais de entidades de Assistência Social é sistemática, eles participam com regularidade tanto das Conferências quanto das reuniões deste Conselho. A participação do usuário da Política de Assistência Social não é direta, mas sim representativa. Percebe-se, muitas vezes, a defesa dos interesses desta ou daquela instituição e não dos usuários.

Em relação à concepção destes Conselheiros sobre o processo de descentralização, afirmam que, o mesmo contribui com o fortalecimento do poder local, autonomia e repasse de verbas entre as esferas municipais, estaduais, da união e do distrito federal, assim como, forma de descentralizar o poder de decisão dentro do próprio conselho, com a população usuária dos serviços e da sociedade civil de modo geral:

No âmbito da descentralização político-administrativa, os desafios mais elencados pelos Conselheiros são:

- a) a falta de repasse de recursos às entidades de Assistência Social para atender a demanda atendida;

- b) o fato de, interesses políticos tentarem prevalecer em relação aos interesses coletivos dos usuários da Política de Assistência Social;
- c) esta política não ter um orçamento fixo estabelecido em lei.

Os principais facilitadores para a participação da população:

- a) O fato do Conselho ser aberto à população;
- b) A efetiva participação de membros da comunidade (geralmente profissionais, que atuam nas entidades de Assistência Social).

Já, o principal facilitador relativo à descentralização é a própria formatação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 que preconiza o SUAS, pois, esta prevê a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social, preconizando o efetivo repasse de verbas entre União, Estados e Municípios, assim, os recursos e poder de decisão não ficam centralizados na União.

O papel dos Conselheiros não deve se restringir a atribuições legais, podendo contribuir com a defesa, ampliação do acesso aos direitos sociais e organização da população para a efetiva participação e poder de decisão, nas reuniões deste Conselho.

Neste sentido, é importante ampliar a divulgação das reuniões do CMAS; realizar um trabalho educativo com a população sobre o papel deste Conselho e a importância do controle social na base, como por exemplo, nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que são órgãos descentralizados da Política de Assistência Social. Este trabalho já é realizado para fomentar a participação nas Conferências Municipais de Assistência Social e Pré-Conferências realizadas anualmente, e seria interessante que este trabalho educativo de divulgação e orientação se estendesse as reuniões deliberativas do CMAS, com a finalidade de, fomentar a participação, também, nestas reuniões. Pois, assim a população usuária da Política de Assistência Social poderia participar não só, esporadicamente das deliberações/decisões no âmbito desta política pública, mas sim, exerceriam um controle sistemático da mesma.

Como já ponderado, há diferentes formas de participação: *presença*, *ativação* e a participação política como forma de *mobilização* (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004).

A presença refere-se a uma forma passiva de participação, na qual o sujeito recebe passivamente as informações sem participar ativamente ou questioná-las. Pode ocorrer em reuniões, por exemplo.

A ativação é uma forma de participação por meio da qual o sujeito executa ações que lhes são conferidas, por exemplo, em campanhas eleitorais.

A participação efetiva se dá por meio da participação política como forma de mobilização, a mobilização se refere ao controle social das massas que, organizadas provocam transformações na sociedade buscando a efetivação de seus direitos e mudanças estruturais.

As ações sócio-educativas podem expressar quatro características fundamentais, na perspectiva emancipatória, como pontuam Oliveira e Elias (2005):

- Informativas;
- Reflexivas;
- Participativas;
- Organizativas.

As ações informativas são aquelas que se restringem às orientações acerca dos direitos sociais e de cidadania e ao diálogo com a população.

A esfera reflexiva envolve a análise de conjuntura e reflexão sobre questões que englobam o cotidiano – perpassando as contradições econômico-ideológicas da organização social vigente.

Outra característica essencial para a dimensão sócio-educativa é a participativa, refere-se à participação no processo educativo entre educando e educador, pautada na horizontalidade, tendo o educando enquanto sujeito e não objetivo do processo, apreendendo que, este possui um conhecimento baseado em experiências concretas de sua vivência, considerando o contexto cultural, social, econômico e político que engloba a realidade vivenciada pelo educando. Nesta perspectiva, não há superioridade do conhecimento científico em detrimento do conhecimento que se pauta nas experiências concretas destes sujeitos.

O atual desafio, neste CMAS, é o de realizar uma prática sócio-educativa que resulte em formas de organização da população; a esfera organizativa refere-se a uma aliança comprometida com as reivindicações e defesa dos interesses dos trabalhadores, visando à organização de massas para a reivindicação de seus direitos e controle social.

Um dos fatores que contribuem com a desmobilização da classe trabalhadora e não participação da população como forma de controle social é o ideário/contexto neoliberal, que se pauta no individualismo. Como bem analisam Oliveira e Elias (2005, p. 43, grifo nosso):

A crise estrutural do sistema capitalista, instaurada a partir de 1970 com o esgotamento em termos mundiais do *padrão fordista/keynesiano*, ou seja, com a *crise do Estado de Bem Estar*, proporcionou condições para a implementação das saídas *neoliberais* como estratégias para o estabelecimento de um novo equilíbrio de forças. O pensamento neoliberal gera alteração na *divisão internacional do trabalho*, na configuração dos estados nacionais, no processo de produção e de trabalho, na relação entre classes, entre outras.

O resultado desse processo nos países periféricos, como é o caso do Brasil, é a degradação das condições de vida dos trabalhadores, como explicitado no segundo capítulo desta dissertação. O desemprego estrutural e as diversas formas de precarização do trabalho contribuíram com o enfraquecimento das formas de organização da classe trabalhadora.

As condições objetivas da classe trabalhadora constituem um dificultador do processo de organização e participação da mesma, a instabilidade nas condições de trabalho provoca incertezas quanto ao futuro no mundo do trabalho e manutenção das condições básicas para subsistência e reprodução do trabalhador. Sobre este processo, Oliveira e Elias (2005, p.46, grifo nosso) ponderam que:

Se há sensação de não pertencimento, de não existência social por parte dos trabalhadores, conseqüentemente ocorre a negação de sua condição enquanto sujeito histórico e de protagonista na construção da realidade. Não é ator quem não existe socialmente e não há memória, identidade de classe a quem não pertence. As bases materiais de organização da classe trabalhadora encontram-se profundamente debilitadas. A esta classe impõem-se ao mesmo tempo a luta pela garantia dos meios à própria reprodução material, ou seja, ao seu desenvolvimento físico e intelectual; e luta pela reprodução subjetiva referente à reconstituição de sua identidade de classe, ou seja, sua recomposição como força política.

Os Conselheiros podem contribuir com o processo de participação no CMAS, mas a efetivação desta diretriz da Política de Assistência Social depende do contexto social, político, econômico e cultural que os engloba. Um exemplo da contribuição são as Conferências e Pré-conferências Municipais da Assistência Social, que são organizadas pelos mesmos e têm alto índice de participação dos usuários do serviço.

Faz-se necessário pensar propostas, que visem uma Política de Assistência Social que tenha como referência a realidade concreta dos usuários da Assistência Social, a partir das especificidades do território no qual se inserem e que, considere as características e demandas da população que vive neste espaço. Pois, a

proposta de implementação dessas Políticas vem de cima para baixo, definida pelo Governo Federal, desconsiderando as diferentes realidades locais, pois, as realidades e necessidades são diferentes em cada território.

As audiências públicas são uma forma de mobilizar a população e dar poder de decisão no âmbito da Política de Assistência Social, dando voz à mesma e contribuindo com o controle desta, em relação ao direcionamento das ações desta Política Pública no município. Como pontuado nos depoimentos acima, este Conselho tem colocado em pauta, a possibilidade de fazer tais audiências, assim, o poder de decisão não fica centralizado nos representantes do CMAS.

É importante ressaltar que, mesmo que a participação política se efetive como forma de participação política intitulada mobilização, a participação no sistema capitalista sempre é restrita, pois, esse sistema é permeado por desigualdades e contradições. Assim, é relevante a luta para além da participação/controle social neste sistema, visando uma outra forma de organização social, que traga consigo o fim da exploração do homem pelo homem e a socialização da riqueza produzida.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2005.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 1995.

BAPTISTA, M. V. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentalização. 2. ed. São Paulo: Veras, 2000.

BASURTO, C. A; SORIANO, L. C; CASILLAS, Maria de los Angeles R. la participación ciudadana: uma ausência? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano 12, n. 65, p. 78-95, mar. 2001.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 4.ed.São Paulo, Cortez, 2008.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO; G. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2004. v. 1.

_____; _____. **Dicionário de política**. 8. ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1995. v. 2.

BOSCHETTI, I; SALVADOR, E. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 87, p.25-57, set, 2006.

BOURGUIGNON, J. A. **A particularidade da pesquisa em serviço social**. São Paulo: Veras; Ponta Grossa: Ed. UEPG. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei 8.742, 07 Dez. 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília, DF: MAS, 2003.

_____. **Lei de criação do CMAS**. Lei n. 5.491, de 24 de abril de 2001.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Org.). **Norma Operacional Básica da Assistência Social**. Brasília, DF, julho, 2005.

BRUSCHINI, C. Teoria crítica da família. In: AZEVEDO, M. A; GUERRA, V. N. A (Org.). **Infância e violência doméstica**: fronteiras do conhecimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

BUENO, F. S. **Grande dicionário etimológico-prosódico da língua portuguesa**. São Paulo: Saraiva, 1964.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (Org.). **Política Nacional de Assistência Social**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social e publicada no Diário Oficial da União do dia 28 de outubro de 2004. Brasília, DF, 2004.

_____; _____. (Org.). **Cartilha de implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos de assistência social**. Brasília, DF, 2006a.

_____; _____. (Org.). **Cartilha de orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social**. Brasília, DF, 2006b.

_____; _____. (Org.). **Caderno de textos participação e controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Brasília, DF, 2009.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL (Org.). **Legislação brasileira para o Serviço social**: coletânea de leis, decretos e regulamentos para instrumentação da (o) assistente social. São Paulo, 2007.

EMILIANO, E. O. **Formação do Conselho Municipal de assistência social no município de Franca/SP**. 1999. 76 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 1999.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. São Paulo, v. 14, n. 2, jun. 2000. São Paulo em perspectiva. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392000000200002&script=sci_arttext>. Acesso em: 8. dez. 2006.

GARCIA, J. C. **Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP: uma análise sobre o processo de descentralização na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. 2009. 79 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2009.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (Questões da nossa época; v. 84).

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Pesquisa Franca/SP: a capital do calçado**. Portal nosso São Paulo. Disponível em: <http://www.nossosaopaulo.com.br/Reg_07/Reg07_Franca.htm>. Acesso em: 2 mar, 2009.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1976.

GUEIROS, D. A. Família e proteção social: questões atuais e limites da solidariedade familiar. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: ano 23, n. 71, p. 110-127, set, 2002.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R.. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**. 18. ed. São Paulo, Cortez, 2005.

_____. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Primeiros dados do censo IBGE 2010**: Franca/SP Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php?uf=35>. Acesso em: 5 jun. 2011.

_____. **Cidades**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=351620#>>. Acesso em: 13 jun. 2011.

JOSÉ FILHO, M. J.; LEHFELD, N. A. S. (Org.). **Prática de pesquisa**. Franca: UNESP, 2004.

KOGA, D. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KOSIC, K. **Dialética do concreto**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LEHFELD, N. **Metodologia de avaliação qualitativa de programas sociais**. Ribeirão Preto: Unaerp, 2007a.

_____. **Metodologia e conhecimento científico**: horizontes virtuais. Petrópolis, RJ: Vozes: 2007b.

LUKÁCS, G. **Ontologia do ser social**: a falsa e a verdadeira ontologia de Hegel. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

_____. Ontologia do ser social. In: PAULO NETTO, J. (Org.). **Georg Lukacs**: sociologia: a ontologia de Marx: questões metodológicas preliminares. São Paulo: Ática, 1981.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967a.

_____. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967b.

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto do partido comunista**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1990.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 1982a.

_____. **Para a crítica da economia política**: salário, preço e lucro. São Paulo: Abril Cultural, 1982b.

_____. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, K. **A questão judaica**. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2002.

_____. **A Revolução antes da Revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2008a.

_____. **O capital**: crítica da economia política. 24. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008b, l.1, v.1.

_____. **O capital**: crítica da economia política: 23. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, l.1, v.2.

MOTA, A. E. **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2009.

NAVARRO, V. L. **A produção de calçados de couro em Franca/SP a reestruturação produtiva e seus impactos sobre o trabalho**. 1998. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Araraquara, 1998.

OLIVEIRA, C. A. H. S; ELIAS, W. F. A dimensão sócio-educativa do serviço social: elementos para análise. **Serviço Social e Realidade**. Franca, v.14, n.1, p.41-62, 2005.

OLIVEIRA, M. A. M. **A experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca**: possibilidades e limites do exercício de representação democrática. 1998. 93 f. Monografia (Especialista em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 1998.

_____. **Participação cidadã no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca**: o estudo de uma realidade desafiadora. 2008. 146 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2008.

PAULO NETTO, J. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil. pós-64. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CEFESS/ABEPS, 2009.

PEREIRA, P. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, B. S. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. (a crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência). São Paulo: Cortez, 2000. v. 1.

SETUBAL, A. A. **Pesquisa no serviço social**: utopia e realidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 21. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2000.

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, A. E. (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 17, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

_____. **Os direitos dos (des)assistidos sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 27, n. 87, p. 97-122, set. 2006.

STEIN, R. H. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 18, n. 54, p.75-96, jul, 1997.

TANAKA, O. Y.; MELO, C. **Avaliação de Programas de Saúde do Adolescente**: um modo de fazer. São Paulo: Edusp, 2001.

YAZBEK. M. C. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 30, n. 77, p. 12-26, mar. 2004.

_____. O serviço social e a construção dos direitos sociais. In: BAPTISTA, M. V; BATTINI, O. (Org.). **A prática profissional do assistente social**: teoria, ação, construção de conhecimento. São Paulo: Veras, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

NOME DO PARTICIPANTE: _____

DATA DE NASCIMENTO: __/__/__. IDADE: _____

DOCUMENTO DE IDENTIDADE: TIPO: _____ Nº _____ SEXO: M () F ()

ENDEREÇO: _____

BAIRRO: _____ CIDADE: _____ ESTADO: _____

CEP: _____ FONE: _____.

Eu,

_____,
declaro, para os devidos fins, ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente a respeito da pesquisa: Participação política no Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP: desafios e perspectivas. O projeto de pesquisa será conduzido por July Carlos Garcia, do curso de Serviço Social, orientado pela Prof (a). Dr (a) Neide Aparecida de Souza Lehfeld, pertencente ao quadro docente da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Faculdade de História, Direito e Serviço Social de Franca/SP. Estou ciente de que, este material será utilizado para apresentação da dissertação de mestrado, observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e descrição. Esta pesquisa objetiva investigar os desafios enfrentados pelos Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca/SP, no processo de participação dos usuários na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e os riscos e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes. Além de ter o meu direito assegurado de interromper a minha participação no momento em que achar necessário.

Franca, de de .

Assinatura do participante

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Fale brevemente sobre o que você conhece a respeito do processo histórico da participação da população no âmbito da Assistência Social, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, a qual engloba o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)?
2. O que você entende por participação política a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)?
3. Quais são os principais desafios enfrentados pelos Conselheiros para a efetivação da participação dos próprios Conselheiros e dos usuários da Assistência Social no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Franca/SP?
4. Quais são as principais facilidades para a efetivação da participação da população neste CMAS?
5. Qual é a contribuição ou quais são as contribuições dos Conselheiros deste Conselho para a efetiva participação sob a perspectiva do SUAS?
6. O SUAS tem contribuído com a efetivação do sistema descentralizado e participativo neste Conselho? Por quê?
7. Tendo em vista que a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos para o SUAS (NOB-RH/SUAS) de 2007 preconiza a capacitação dos profissionais na área da Assistência Social. Você entende que os Conselheiros têm sido capacitados para o trabalho neste Conselho? Por quê?

ANEXOS

ANEXO A - PARECER COMITÊ DE ÉTICA DA UNESP/FRANCA

**ANEXO**
Memorando CEP/Franca N.º 022/2010

Para: JULY CARLOS GARCIA
Orientadora: Prof.ª Dr.ª Neide Aparecida de Souza Lehfeld

De: **Prof. Dr. Ubaldo Silveira**
Coordenador do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos

Data: 14/04/2010

Projeto de Pesquisa CEP: 022/2010

Prezado (a) Senhor (a),

Vimos por meio deste informar que o Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos da Faculdade de História, Direito e Serviço Social, UNESP – CEP/UNESP/FRANCA *analisou e aprovou* sem restrições, o Projeto intitulado “Sistema Único de Assistência Social: Uma análise sobre os desafios e a contribuição dos Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca-SP no processo de descentralização e participação sob a perspectiva do SUAS”, tendo como pesquisadora July Carlos Garcia, bem como o respectivo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, em reunião ocorrida na data de 14/04/2010, registrado sobre o CEP: 022/2010.

Temos ciência de que os estudos serão conduzidos de acordo com normas que regem as pesquisas envolvendo seres humanos.

Solicitamos que sejam encaminhados os relatórios parciais e finais, bem como envie-nos possíveis emendas e novos termos de consentimentos livre e esclarecido, notifique qualquer evento adverso sério ocorrido durante a realização do presente projeto de pesquisa para que possamos fazer o devido acompanhamento.

Sem mais para a oportunidade,

Atenciosamente.

Prof. Dr. Ubaldo Silveira
Coordenador do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos
UNESP – Campus de Franca