



ANAIS



# III CEPIAL

---

CONGRESSO DE CULTURA  
E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO  
DA AMÉRICA LATINA

---

Semeando Novos Rumos

[www.cepial.org.br](http://www.cepial.org.br)  
15 a 20 de julho de 2012  
Curitiba - Brasil



ANAIS



# III CEPIAL

CONGRESSO DE CULTURA  
E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO  
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

## Eixos Temáticos:

1. INTEGRAÇÃO DAS SOCIEDADES NA AMÉRICA LATINA
2. EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO:  
SUAS MÚLTIPLAS FACES
3. PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS, POLÍTICA E CIDADANIA
4. CULTURA E IDENTIDADE NA AMÉRICA LATINA
5. MEIO-AMBIENTE: QUALIDADE, CONDIÇÕES E SITUAÇÕES DE VIDA
6. CIÊNCIA E TECNOLOGIA: PRODUÇÃO, DIFUSÃO E APROPRIAÇÃO
7. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL
8. MIGRAÇÕES NO CONTEXTO ATUAL: DA AUSÊNCIA DE POLÍTICAS  
ÀS REAIS NECESSIDADES DOS MIGRANTES
9. MÍDIA, NOVAS TECNOLOGIAS E COMUNICAÇÃO

[www.cepial.org.br](http://www.cepial.org.br)  
15 a 20 de julho 2012  
Curitiba - Brasil

ANAIS



**III CEPIAL**

CONGRESSO DE CULTURA  
E EDUCAÇÃO PARA INTEGRAÇÃO  
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

**Eixo 3**

**“PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS,  
POLÍTICA E CIDADANIA”**

[www.cepial.org.br](http://www.cepial.org.br)  
15 a 20 de julho de 2012  
Curitiba - Brasil

## EIXO 3. PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS, POLÍTICA E CIDADANIA

### MR3.2. Direitos Humanos e Desafios para a Democracia Latino-americana

#### EMENTA

Desafios atuais para os Direitos Humanos na América Latina. Gestão do conhecimento e educação na América Latina: o que (não) aprendemos de nossas experiências. Direitos Humanos: Justiça e Memória no Brasil. Direitos Humanos e Desigualdades na Globalização

Coordenador: Daniel Rubens Cenci – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – BRASIL)  
Fernando Estenssoro: Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago do Chile – (USACH – CHILE)  
Alain Santandreu Carpi: Consultor da Organização das Nações Unidas – (ONU - URUGUAI)  
Tarson Nuñez: Universidade Federal do Rio Grande do Sul - (UFRGS- BRASIL)  
Gilmar Antônio Bedin: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – BRASIL)

#### RESUMOS APROVADOS

A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO DE PAZ SOCIAL E TRATAMENTO DE CONFLITOS (autor(es/as): **CHARLISE PAULA COLET GIMENEZ**)

NA ARGENTINA TANGOS, NO BRASIL TRAGÉDIAS! LÁ MATRIMÔNIO IGUALITÁRIO, AQUI UNIÃO CIVIL. (autor(es/as): **CHRISTOPHER SMITH BIGNARDI NEVES**)

A DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA PÓS-MODERNIDADE: UMA VISÃO CRÍTICA (autor(es/as): **Fátima Fagundes Barasuol Hammarström**)

CHALÉ DA CULTURA DO GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO: PARA ALÉM DO LÚDICO, ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO E PROMOÇÃO DE SAÚDE (autor(es/as): **Juliane Meira Winckler**)

O controle social na América Latina (autor(es/as): **Michele Lucas de Castro**)

UM RECORTE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES BRASILEIROS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS: PERSPECTIVAS E PROJEÇÕES (autor(es/as): **ROSEMERI TEREZINHA FERREIRA DA ROCHA**)

A RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO HUMANO E LIBERDADES POLÍTICAS SEGUNDO AMARTYA SEM (autor(es/as): **Tatiana Nascimento Heim**)

IDENTIDADE CULTURAL E GLOBALIZAÇÃO: VIESES PARA UM DIREITO FUNDAMENTAL (autor(es/as): **Nathércia Cristina Manzano Magnani**)  
EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: O PARADIGMA DOS DIREITOS HUMANOS NAS OBRAS DE EMMANUEL KANT, HANNAH ARENT E NORBERTO BOBBIO. (autor(es/as): **Igor Sulaiman Said Felício Borck**)

### MR3.3. Política, Cidadania e Democracia na América Latina

#### EMENTA

No atual processo de consolidação democrática que vive a região, com governos de perfil progressista, a emergência da problemática social e ambiental tem se transformado num original campo de lutas o qual coloca novos desafios teóricos e conceituais que interpelam a noção clássica de democracia. O esgotamento da mediação realizada pela classe política e os partidos possibilitam o surgimento de cenários em que a cidadania e os movimentos sociais procuram maiores espaços de interlocução num ambiente marcado pelos conflitos políticos e sócio-ambientais decorrentes dos interesses contrapostos existentes em nossas sociedades. Nesse sentido, a presente Mesa Redonda procura refletir sobre o papel da cidadania na ampliação das práticas democráticas e na formulação de políticas públicas que visem atender as necessidades da população e sua inclusão no processo de deliberação e resolução dos conflitos em escala local, regional e global num contexto em que se faz cada vez mais patente a crise do capitalismo como projeto civilizatório.

Coordenador: Fernando Marcelo de la Cuadra (RUPAL/UFC - BRASIL)  
Alba María Pinho de Carvalho (RUPAL/UFC - BRASIL)  
Héctor Alimonda (CPDA/UFRRJ - BRASIL)  
Antonio Elizalde: Editor da Revista Polis da Universidad Bolivariana – (CHILE)  
Pedro Sánchez Vera: Universidad de Murcia - (ESPAÑA)

#### 3.3 (A)

CONFLITOS E CONTROVERSAS ENTRE ATORES NA DIMÂMICA DE CONSELHOS MUNICIPAIS: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE CURITIBA – CONCITIBA (autor(es/as): **Alexandre Hojda**)

SOCIEDADE CIVIL, DESENHO INSTITUCIONAL, PARTICIPAÇÃO E SUBVERSÃO NA CONSTRUÇÃO DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS NO BRASIL (autor(es/as): **Elson Manoel Pereira**)

FORUM DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE CHAPECÓ: UMA EXPERIÊNCIA EM CONSTRUÇÃO (autor(es/as): **Graciela Alves de Borba Novakowski**)

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE AQUIRAZ (autor(es/as): **Patrícia de Pontes Teixeira Lima Alhadeff**)

A Natureza Ambígua de Conselhos Municipais de Políticas Públicas, Orientada Legal e Politicamente. (autor(es/as): **Pedro Fauth Manhães Miranda**)

O SENTIDO DA AÇÃO POLÍTICA: O CONCEITO DE HABITUS NA RELAÇÃO INDIVÍDUO SOCIEDADE NOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO (autor(es/as): **Roberto Dombroski de Souza**)

VONTADE POLÍTICA E CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS: DIRETRIZES BÁSICAS PARA A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO (autor(es/as): **SILVIO DOMINGOS MENDES DA SILVA**)

### 3.3(B)

PARTICIPAÇÃO: UM DIREITO DAS CRIANÇAS (autor(es/as): **Cristiane Sander**)

A PARTIDARIZAÇÃO DO PROTAGONISMO JUVENIL: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS JUVENTUDES PARTIDÁRIAS NO BRASIL (autor(es/as): **José Elias Domingos Costa Marques**)


TERRITORIALIDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS E EXCLUSÃO SOCIAL NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E O CASO BRASILEIRO (autor(es/as): **Maria Goretti Dal Bosco**)

ACESSIBILIDADE: A INCLUSÃO DAS PESSOAS DEFICIENTES COMO UMA RESPONSABILIDADE SOCIAL (autor(es/as): **morgana moura lima**)

PENSAR A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS PARA A AMÉRICA LATINA, A PARTIR DO CASO DA ISLÂNDIA (autor(es/as): **Rodrigo da Silva Camargo**)

A CIDADANIA E A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA (autor(es/as): **Rosa de Lourdes Aguilar Verástegui**)

A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO FORMA DE ACESSO À SEGURIDADE SOCIAL: PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA. (autor(es/as): **Naiara Braatz Garcez et alii**)



## **PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE AQUIRAZ**

**ALHADEF, Patrícia de Pontes Teixeira Lima – Mestre  
em Políticas Públicas e Sociedade. Universidade  
Estadual do Ceará. Cientista Política e Social.**

Este artigo discute o Tema: Participação e controle social: um estudo de caso sobre o conselho municipal de assistência social de Aquiraz. Orienta-se na busca de respostas para uma questão central: Os conselhos municipais de assistência social cumprem com sua responsabilidade de participação e controle social conforme os determinantes da Política de Assistência Social? A abrangência em Aquiraz foi determinada por sua importância histórica, particularidades e vida própria. No esteio dos problemas locais, duas hipóteses orientaram a busca de repostas, a saber: “a política de assistência social não apresenta avanços significativos na construção da cidadania no município de Aquiraz, por diferentes fatores, sendo um agravante, o despreparo dos (as) conselheiros (as) para o cumprimento da responsabilidade que lhes cabe na defesa do interesse público”. Outra hipótese levantada foi a de que “os conselheiros enfrentam grandes limitações ao exercício imparcial de suas funções, a começar pelo desconhecimento do seu próprio papel na defesa dos interesses do público da assistência social.” A seleção do estudo de caso convergiu para a aplicabilidade da pesquisa bibliográfica, documental e de campo, utilizando-se de questionário para orientar entrevistas realizadas com uma amostra de 24 conselheiros representando o universo de 72 atores sociais que no período compreendido entre 2005 até 2010 assumiram essa função. A dissertação que apoia este artigo de revisão discute no primeiro capítulo a consolidação do capitalismo, o confronto entre Estado e sociedade; a redemocratização e a participação social em períodos distintos da história até a realidade democrática contemporânea. No segundo, a trajetória histórica da assistência social entra em cena em suas práticas assistencialistas até atingir o status de política pública; E na terceira parte analisa a construção histórica da democracia no Estado do Ceará, e culmina esboçando reflexões sobre o Conselho Municipal de Assistência Social de Aquiraz, identificando-se o perfil dos conselheiros, suas concepções teóricas e a dinâmica de funcionamento deste conselho oferecendo referências para a compreensão de como se efetivam as disputas e debates em torno da definição das prioridades municipais. Os achados elencados ao longo deste estudo permitem afirmar as hipóteses a princípio levantadas, considerando-se que a capacidade dos conselheiros em participar e exercer o controle social da política mostrou-se limitada, o que compromete a autonomia destes na formulação e na proposição de ações que fomentem a transformação da realidade local. No que concerne às condições objetivas dispensadas pelos gestores municipais aos conselheiros para o exercício de suas responsabilidades identificou-se que a eles tais condições não foram garantidas.

**PALAVRAS-CHAVES:** Estado e Democracia, Participação e Controle Social, Conselhos de Políticas Públicas.




## 1. INTRODUÇÃO

Os conselhos municipais de assistência social cumprem com sua responsabilidade de participação e controle social, conforme os determinantes da Política de Assistência Social? Essa é a questão central que orienta o desenvolvimento deste estudo, o qual se delinea com o objetivo de analisar a dinâmica da participação e controle social, no interior do Conselho Municipal de Assistência Social de Aquiraz-Ceará, a partir das seguintes hipóteses: “a política de assistência social não apresenta avanços significativos na construção da cidadania no município em foco, por diferentes fatores, sendo um agravante, o despreparo dos(as) conselheiros(as) para o cumprimento da responsabilidade que lhes cabe, na defesa do interesse público”. Outra hipótese levantada foi a de que: “os conselheiros enfrentam grandes limitações ao exercício imparcial de suas funções, a começar pelo desconhecimento do seu próprio papel, na defesa dos interesses do público da assistência social”.

O Município de Aquiraz foi escolhido para referenciar este estudo, devido à sua importância histórica para o Estado do Ceará. Povoador inicialmente pelos índios potiguara e jenipapo kanydé, e, posteriormente pelos portugueses, religiosos e militares, que vieram habitar esta região, para a catequização dos índios e a proteção do território contra invasões espanholas. Aquiraz possui uma área de 482,8 Km<sup>2</sup>, o que representa 0,32% da área total do Estado. Por estar localizado a 21 Km da capital Fortaleza, possui particularidades e vida própria, ao tempo em que é quase uma extensão desta. Tais peculiaridades, no que concerne à realidade histórica e sua proximidade da capital, justificam a escolha deste, e não de outro município para a área de abrangência deste estudo.

Considerando que o processo de participação, no interior dos conselhos, configura-se como uma forma específica de ação representativa, discute-se, com base em uma investigação de caso, a existência de um conjunto único de variáveis presentes e atuantes em todos eles, cujas convergências e similaridades podem vir a fundamentar a base de um modelo explicativo generalizável, para a compreensão destes processos de participação. Em caso de não confirmação de similaridades, busca-se identificar as especificidades locais, que atuam de forma a determinar a dinâmica própria, empiricamente observada.



Este estudo desconsidera a definição que naturaliza a emergência das ações representativas, e adota a perspectiva de que o ato representativo é sempre resultado de um complexo processo de construção social, o qual envolve uma intervenção ativa dos indivíduos e grupos em um campo de oportunidades e limites estruturalmente dados.

A seleção dos instrumentos e procedimentos metodológicos convergiu para a aplicabilidade da pesquisa bibliográfica, documental e de campo, adotando-se, para tanto, a compreensão de Fachin (2001), sobre o conceito de método, cuja escolha deve estar baseada em dois critérios básicos: a natureza do objeto ao qual se aplica e o objetivo que se tem em vista no estudo.


O interesse investigativo por conhecer a dinâmica com que os conselheiros(as) da assistência social no município de Aquiraz exercitam suas funções, convergiu para o desenvolvimento de uma análise qualitativa. Tomou-se por referência a perspectiva do estudo de caso, considerando-se suas vantagens para desvelar o problema e questões levantadas, sem, no entanto, descuidar de suas fragilidades, que concorrem para influenciar o pesquisador a ressaltar evidências equivocadas, em direção a conclusões questionáveis. .

Enquanto marco legal, a Constituição Federal de 1988 redefiniu e qualificou a assistência social como Política de Seguridade Social, em seu artigo 194, com parâmetros de prestação de serviços e atendimentos às populações. Posteriormente, no artigo 204, ressaltou a importância da descentralização político-administrativa e da participação da sociedade nos processos e instâncias de discussão dos temas inerentes a tal política.

Um longo processo de lutas e esforços foi empreendido, até que se chegasse a um determinante oficial da Política de Assistência Social, tendo sido a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei Nº 8.742), sancionada pelo então Presidente da República, Itamar Franco, aos 07 de dezembro de 1993.

A LOAS propõe um rompimento com a tradição assistencialista da cultura política do Brasil que, desde meados do descobrimento, desenvolvia-se por meio de trocas e favoritismos de poucos, em detrimento de muitos. A nova lei busca dar fim aos acordos e atos paternalistas, oriundos do fazer político brasileiro em distintas épocas. Seus determinantes devem, portanto, convergir progressivamente para a formulação de políticas públicas e diretrizes, focadas no





atendimento ao cidadão em situação de pobreza, independente de seus laços de sangue ou de amizade.


A nova configuração da Política de Assistência Social enquanto direito, suscita o fim do assistencialismo enquanto dádiva ou benesses paternalistas, que visavam unicamente exercer o controle social sobre os grupos marginalizados. De acordo com Barbosa (1991), tais atos eram meramente eleitoreiros e usados enquanto meio de obter legitimação e apoio político.

O fim da prática da assistência social, enquanto favor, é legalmente postulado e sua concepção determina que esta é direito do cidadão e dever do Estado, tratando-se de uma política de seguridade social não contributiva, que deve prover os mínimos sociais, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Tais determinantes legais (LOAS), nortearam um processo de transição que visava repartir competências da União, com os demais entes da Federação, para uma prática política mais eficaz, fundada em novos paradigmas de controle e participação.

De acordo com Melo (1995), “a participação é uma variável que depende de fatores e arranjos políticos institucionais, que exacerba o poder das instituições em detrimento da vontade particular”. Sem minimizar a importância das experiências individuais de participação, este estudo apresenta uma reflexão sobre o modo como ocorre a dinâmica da participação, no Conselho Municipal de Assistência Social de Aquiraz. Isto pressupõe o entendimento do conselho enquanto grupo de pessoas, com interesses e representações distintas, que possuem uma mesma função e objetivo, buscando compreender como suas ações, representativas refletem na política local.

## **2. ESTADO E SOCIEDADE: RESGATE HISTÓRICO EM DIMENSÕES PLURAIS**

O advento do século XIX concretiza a transição do sistema feudal para o capitalismo, e, as mudanças provocadas no processo de produção e no modo de trabalho impactam diretamente nas relações sociais, que reorganizam a sociedade, adequando-a ao modo capitalista e dividindo-a entre os que detêm e os que não possuem meios de produção. Evidencia-se, nesse processo, o caráter antagônico




das relações capitalistas, de dominação econômica, política e social, baseado na manutenção do mando e do poder.

A venda da força de trabalho, exercida por aquela parte da sociedade que não possui os meios de produção, faz com que o trabalhador não reconheça a exploração a que está submetido, porém, chega um momento em que este percebe que está sendo explorado, e, daí, surgem os conflitos de classe. No decorrer do capitalismo, vários tipos de enfrentamento a diferentes formas de exploração vão se revelando, de acordo com a capacidade de organização dos operários que, através de associações e sindicatos, dão vida aos movimentos pela independência. De acordo com a teoria marxista, quando o trabalhador descobre que seus interesses são divergentes dos da classe dominante, tem início o processo de formação da consciência de classe, por meio do qual, os operários começam a reagir de forma não pacífica às condições impostas pela consolidação do capitalismo.

Em face das condições de vida e de trabalho da classe dos trabalhadores, as diferenças sociais se tornaram agudas, produzindo resistências distintas em diversos lugares do mundo. Destacam-se o movimento de escravos e religiosos, na Baixa Idade Média, movimentos camponeses e servís, que fizeram com que na Europa, por aproximadamente 400 anos, ocorressem insurreições camponesas e revoltas. Tais movimentos se alastraram, rompendo os laços de lealdade, culminando com a derrocada do sistema feudal e surgimento da Idade Moderna, que trouxe consigo movimentos de mercadores e comerciantes, que protagonizaram a Revolução Industrial e a transição para o sistema capitalista de produção.

A consolidação do capitalismo, na Idade Contemporânea, destaca os movimentos operários contra as precárias condições de vida nas fábricas e nas cidades. De acordo com Marx: “Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência” (MARX, 1845, p.108).

A valorização das experiências efetivas, de reivindicação e conscientização dos trabalhadores, ajuda a compreender a construção histórica dos movimentos sociais que fomentaram a participação. No caso brasileiro, os avanços observados em alguns momentos da história, estiveram vinculados aos interesses do capitalismo internacional, demonstrando que na divisão internacional



do trabalho, este país vivenciou a condição de subalternidade, em relação aos mais desenvolvidos, submetendo seu povo a uma situação de opressão. Constatase que, nos três séculos de colonização portuguesa, não foi propiciado ao povo brasileiro as bases para um desenvolvimento industrial futuro, e os movimentos sociais deste período tinham como objetivo combater a opressão econômica e política, exercida pela metrópole (ABREU,1999).


A expressão “sociedade civil” guarda, em si, a influência da literatura marxista no debate político contemporâneo. Seu significado, em Marx (1845), é descrito no prefácio de sua obra “Para a Crítica da Economia Política”, quando declara sua convicção, de que as instituições jurídicas e políticas tinham suas raízes nas relações materiais de existência, cujo conjunto é incorporado por Hegel sob o termo “sociedade civil”.

Marx (1845) faz da sociedade civil o lugar das relações econômicas e, a partir desta compreensão, volta seu olhar sobre o homem, independente, unido a outro homem apenas pelo vínculo do interesse privado e da necessidade natural inconsciente.

Enquanto em Marx, o momento da sociedade civil coincide com a base material, para Gramsci o momento da sociedade civil é superestrutural. Em Marx, a sociedade civil corresponde a um conjunto de relações econômicas constitutivas da base material. Para Gramsci, a sociedade civil é a esfera na qual agem os aparatos ideológicos, que buscam exercer a hegemonia e, através da hegemonia, obter o consenso (BOBBIO, 2009).

Uma leitura sobre o conceito de sociedade civil encontra fundamentos também em Rousseau (1754), em sua obra “Discurso sobre a Origem e os Fundamentos das Desigualdades entre os Homens”. Nela, o significado de sociedade civil, como sociedade civilizada, não exclui que esta seja também, mesmo que de forma embrionária, uma sociedade política diferente do estado de natureza, embora na forma corrupta do domínio dos fortes sobre os fracos, dos ricos sobre os pobres, dos espertos sobre os ingênuos. O pensamento de Rousseau (1754) converge para uma forma de sociedade política, da qual o homem deve sair para instituir a República fundada sobre o contrato social, isto é, sobre o acordo paritário de cada um com todos os demais.

Como se pode observar, na construção histórica clássica o conceito de sociedade civil tem vínculos com uma variedade de significados. No debate



contemporâneo, o vínculo entre Estado e sociedade civil permanece. A ideia de que a sociedade civil é uma contradição do Estado se insere na prática cotidiana.

Vale lembrar que, em Maquiavel, o Estado não se confunde com a sociedade civil. Quando este autor refere-se ao Estado, ressalta o poder que este exerce sobre os habitantes de determinado território e das estratégias que alguns homens se utilizam para adquiri-lo ou conservá-lo.


Por outra via, as reflexões seculares em torno do Estado vão convergir para o resgate do pensamento de Aristóteles, como primeira forma embrionária da “pólis” e início da concepção política. No *Leviatã*, de Hobbes (1651), em seu capítulo sobre as sociedades parciais, é apresentada uma exemplificação correspondente a uma teoria do Estado.

A teoria política de Hegel, apresentada nos *Princípios de Filosofia do Direito* (1821), entende que o Estado se insere no tratado sobre as corporações, típicas sociedades parciais e com fins particulares no sentido tradicional.

No percurso da história e da construção das ideias, aos poucos a sociedade, nas suas várias articulações, se insere no contexto do Estado. Mesmo que este seja considerado como um aparato coativo, nele, um setor da sociedade exerce o poder, tanto que hoje, nas concepções mais atuais da Ciência Política, o Estado é compreendido como um subsistema, com respeito ao sistema político e social.

A contraposição entre governantes e governados, na tradição de Maquiavel, tem como temas centrais a arte de bem governar, as virtudes, habilidades ou capacidades que se exigem de um bom governante, as várias formas de governo, as formas de tirania, dentre outros paradigmas.

O que comporta nas discussões contemporâneas, das relações entre Estado e sociedade civil, é justamente a condição de liberdade e autonomia dos cidadãos. As discussões presentes já não se limitam, por exemplo, ao poder do Estado, mas avançam para compreender o direito do cidadão em se contrapor às leis injustas. O mérito do Estado é avaliado na medida em que garante direitos, o que se fundamenta nas “Declarações Internacionais dos Direitos Humanos”, onde solenemente se anuncia que o governo é para o indivíduo e não o contrário. A partir de então, as reflexões sobre as relações entre o Estado e a sociedade passam a adquirir sentidos e valores renovados.



O conceito de Estado se impôs, através de “O Príncipe” de Maquiavel (1513), como organização de um grupo de indivíduos sobre um território, em virtude de um poder de comando.


O conceito de sociedade civil não é menos ambíguo que o conceito de Estado. Na verdade, uma leitura sobre as mais diferentes concepções clássicas, modernas e contemporâneas, que articulam esses dois conceitos, deixam pistas para a compreensão de que ambos se deslocam, a depender do contexto histórico em que foram pensados.

Uma breve análise sobre os ciclos da cidadania política brasileira sugere uma evolução na participação política, que configura um salto qualitativo na consciência popular traduzida, de acordo com Bresser Pereira (1996), no deslocamento de um universo ideológico feudal para um universo ideológico burguês, ou seja, passou-se de um comportamento político de constrangimento, pelo dever de lealdade pessoal, a um comportamento político livre. Nesse contexto, a participação era entendida como vantagem a ser utilizada em função dos interesses pessoais.

### **3. Realidade democrática no Brasil contemporâneo**

A recente democratização brasileira, a partir dos anos de 1980, e sua realidade histórica, considerada a partir de seus marcos legais é o tema que se articula, com a produção deste texto. Discutem-se as repercussões do movimento democrático, incentivado após a condução do Estado para a formação dos conselhos de políticas públicas e, mais especificamente, na consolidação do Conselho de Assistência Social e em seu esteio, todo o movimento convocatório de participação popular nessas instâncias, onde a representação da sociedade civil organizada é investida do poder deliberativo de controle social.

A travessia que os brasileiros vivenciam, desde então, é o cenário dos desafios de construção democrática, onde o apelo político ao desenvolvimento sócio econômico da nação em padrões de sustentabilidade, o enfrentamento à pobreza, desigualdades e injustiças, são temas permanentes nos sucessivos discursos.



Tais reflexões exigem considerar a moderna teoria da democracia, fonte que norteia uma análise crítica da realidade contemporânea, que se delinea no quadro brasileiro.

Marx (1859) defendia a ideia de que a infraestrutura seria a base determinante da superestrutura das sociedades, mas a história de colonização brasileira parece contrariar este pensamento, invertendo a lógica marxista, cuja formação do Estado, implantado e construído a partir de um modelo importado de Portugal, configurou-se como entidade anterior à própria formação da sociedade local, onde tribos indígenas foram sendo dizimadas ou aculturadas.


As primeiras relações entre Estado e sociedade no Brasil apontam para a formação de um Estado de estrutura dominante, em relação à sociedade que articula em seu entorno, os demais subsistemas do sistema social nacional (FERRAZ, 1993). Tudo começa e termina em função dos determinantes do Estado, que organiza poderes legais, sociais e econômicos. Por outra via, reproduz um sistema cultural e social fundado nos costumes, valores e ideias que se organizam e são disseminadas em função do prestígio atribuído pelo Estado.

A configuração estatal do Brasil Colônia vai tomando forma e organiza, em torno de si, a sociedade desigual, não só por viabilizar a formação de grupos privilegiados, como por ignorar ou exterminar os grupos indígenas primitivos, e explorar os descendentes de escravos africanos, gerando-se a partir de então, todo um cenário de injustiças e desigualdades, configurando uma sociedade desarticulada e desorganizada, onde a dominação do patrimonialismo é alicerçada.

Por esses caminhos, o Estado brasileiro ao longo da história local de todo o século XX, protagonizou mudanças estruturais sob o imobilismo de uma sociedade dependente que, em raros momentos episódicos, rebelou-se nas figuras emblemáticas de seus patriotas, quase sempre na condição de heróis derrotados.

O Estado “regulador”, embora mais tímido que o Estado “realizador”, também se revelava, na era Vargas, para intervir e regular a relação trabalho x capital. Na industrialização, o operariado vai surgindo e Vargas se mostra presente com a legislação trabalhista e a determinação do salário mínimo.

O Estado centralizador e autoritário é emblemático da história brasileira, na longa ditadura do período Vargas, e depois acomoda-se, ao longo do Golpe Militar de 1964, por mais de vinte anos de ditadura, deixando no contexto da vida




social uma tradição de apatia, frente ao domínio dos determinantes governamentais.

A dominação tradicional que a bibliografia define como “patrimonialista” no caso brasileiro é questionada por Sorj (2000). Para este autor, se o Estado Brasileiro fosse somente patrimonialista, o país estaria condenado ao atraso, o que as altas taxas de crescimento do século XX não confirmam. Tal situação converge para que Sorj (2000) faça uso do termo “neopatrimonialismo”, para identificar a realidade brasileira, uma vez que o termo originalmente utilizado por Weber estaria associado às formas típicas de dominação tradicional, sendo mais apropriado ao caso brasileiro identificá-lo como “neopatrimonialista”, tal como empregado por Schawartznian (in Sorj,2000), porque captura melhor a dimensão do processo de modernização do Estado, que combinou a manutenção de estruturas tradicionais com estruturas modernas, resultando na criação de subsistemas políticos, no qual convivem o moderno e o tradicional.

As formações políticas de herança ibérica configuraram, no Brasil, um modelo de “colonização da exploração”. Nesse modelo, um conjunto de riquezas produzidas no País escoava para fora. No caso brasileiro, de relacionamento entre Estado e sociedade civil, observa-se um amálgama de cidadania e conseqüentemente de democracia, que subverteu a lógica proposta por Marshall (2008), em que os direitos civis ampliariam as liberdades individuais, dando vazão aos direitos políticos de participação na esfera política, e estes, à ampliação dos direitos sociais, como aconteceu no exemplo inglês. Ao contrário, o Brasil vivenciou uma inversão dessa trilogia, tal como observa Carvalho (2003): os direitos sociais vieram primeiro, depois os políticos e, por fim, os civis.

Tal inversão deixou, para o Brasil, uma tradição em que os direitos sociais são compreendidos como regalias concedidas pelo Estado, gerando-se uma espécie de “estatania” que fortalece o Poder Executivo, em detrimento de outras instituições como o Parlamento, e, sobretudo, desarticulando o poder de pressão da sociedade sobre o Estado e minando as possibilidades de emancipação política do povo em geral.

A esses fatores soma-se a herança imperial, que impôs ao sistema social brasileiro as características centralizadoras do poder nas mãos do governo central, que não foram de todo eliminadas do imaginário popular e da cultura política local, que em seu pacto federalista contrasta com o modelo norte



americano de federalismo, onde predominam as colônias de povoamento, nas quais as riquezas produzidas permaneciam e eram distribuídas entre seus habitantes, diferente do que se verificou no Brasil.

Historicamente, desigualdade e pobreza estiveram presentes na realidade brasileira, em contraste com o crescimento econômico. De modo geral, o crescimento econômico tem sido anunciado como estratégia para o enfrentamento à pobreza, em razão da crença de que o aumento da produtividade faz crescer o emprego, e por consequência, os salários, prevalecendo essa tendência em detrimento da adoção de políticas, com capacidade para distribuição de renda mais equitativa.

Esse perfil de desigualdades traduz a maneira como o Estado brasileiro tradicionalmente conduziu suas políticas públicas de desenvolvimento econômico, em detrimento da perspectiva social. Ao promover seu projeto de industrialização, financiou, protegeu, criou alíquotas e produziu insumos básicos. A esse respeito, como destaca Araújo (2000), a partir dos anos de 1990 o projeto neoliberal orientou as ações do Estado Brasileiro e as estatais foram sendo privatizadas, com taxa de retorno lento.


O projeto neoliberal brasileiro, em suas particularidades, investiu em grandes ações, todas onerosas, para viabilizar que o setor produtivo privado se tornasse mais rentável. Os anos de 1990 anunciavam grandes mudanças na economia mundial, como também as crises do mundo socialista e capitalista. Mesmo os grandes países apresentavam taxas de crescimento reduzidas e taxas de investimentos modestas.

Na América Latina, em geral, e no Brasil em especial, experimenta-se em meio às grandes mudanças mundiais, o regime político democrático que oficialmente se estabelece a partir da Constituição Federal de 1988.

As teorias da modernização, desenvolvidas após a segunda grande guerra mundial, entendiam que este processo iria culminar com a democracia. O crescimento econômico, a urbanização, a melhoria dos níveis educacionais, bem como da saúde das populações, aliadas a uma visão de futuro, tenderiam a edificar sociedades democráticas. Acreditavam que as estruturas condicionariam os processos de mudanças políticas e sociais (NUN, 1994).

Entretanto, as teorias da modernização que entusiasmaram a intelectualidade latino-americana, não lograram êxito. No caso brasileiro, entre os





anos de 1950 e 1960, o processo de modernização, que prometia paz e prosperidade, culminou com o regime autoritário de 1964 (MOISÉS, 1995).


O enfoque da relevância dos atores políticos vem se contrapor a explicação das possibilidades democráticas, pela via da modernização. Mesmo considerando as condições econômicas da transição à democracia que estavam na base do processo histórico brasileiro, essa vertente considerou que a passagem do autoritarismo para a democracia dependeria, basicamente, da capacidade de as lideranças políticas mais expressivas do país aproveitarem ao máximo as oportunidades do contexto político da época para decidirem no sentido de levarem o Brasil à democracia (MOISÉS, 1995).

Com base em tais argumentos, a retomada da democracia no Brasil não seria linear, apresentando-se num suceder de fatos e acontecimentos previsíveis, pela dimensão econômica. Ao contrário, no Brasil as negociações políticas convergiam para o caminho institucional, isto é, o calendário eleitoral parlamentar como via gradativa para a redemocratização.

Compreende-se, a partir desta leitura, que o processo de mudança política no Brasil não se deu de forma bipolar entre o regime e a oposição, mas envolveu uma complexa trama de relações em que, tanto as lideranças do regime autoritário, quanto as lideranças da oposição, tiveram um papel importante na articulação dos caminhos de implementação da democracia no país.

A construção democrática brasileira, analisada sob o prisma da transição entre regimes políticos, envolve um complexo processo, no qual algumas suposições são consideradas.

A primeira suposição é a de que o Brasil poderia ser considerado um país em mudança, em transição para a democracia. Depois, essa tendência se desdobraria em estágios sequenciais: primeiro ocorrendo a abertura, depois o colapso do regime para, em seguida, ser declarada a democracia formal (leis e regras), quando posteriormente seria transformada em democracia substantiva (ganhos sociais e econômicos). A terceira suposição é a de que as eleições serviram para alargar a participação política e a responsabilidade democrática do Estado em relação à sociedade. Outra suposição defendia a ideia de que a transição seria uma decisão das elites políticas e, finalmente, a quinta suposição defendia que os processos de democratização estariam redesenhando as instituições do Estado.




Todas essas suposições foram negadas pela experiência histórica e nessa direção, valendo-se da advertência de que a construção democrática não é tarefa exclusiva das elites políticas, mas também depende de fatores estruturais, retomam-se as teses sobre novos aspectos.

#### **4. O assistencialismo frente à questão social no Brasil**

A prática da assistência constitui-se um fenômeno antigo, que remonta aos primórdios dos tempos da Idade Média, quando os males sociais já atingiam enormes proporções e a pobreza era entendida como algo natural. “A distância do conhecimento científico permitia que os homens buscassem soluções para seus problemas no imaginário e nas superstições” (VIEIRA, 1977, p.30). O advento do Cristianismo fez com que a caridade fosse entendida como uma consequência do amor divino e, através de postulados bíblicos, a Igreja Católica tomou para si encargos beneficentes, administrando obras de caridade e fazendo surgir congregações, como corporações de ofício e confrarias, com fins de caridade e prática assistencialista.

Quando se pensa na questão da assistência atrelada à realidade brasileira, é coerente levar em conta a questão das capitâneas hereditárias e da luta pela sobrevivência, em condições desiguais, desde o princípio da colonização do país. A base da sociedade colonial brasileira estava na exploração agrária-econômica, em meio a uma população de índios, negros e escravos mestiços, que viviam sob a dependência de seus senhores rurais e reproduziram, já nos primeiros séculos da história do Brasil, as desigualdades que ainda persistem nos dias atuais. Desde o início manifestou-se, entre os governantes, o interesse em manter a situação de dependência e exploração, o que permitiu que esta cultura fosse mantendo-se ao longo do tempo. Em 1922, com a independência do Brasil de Portugal, começaram a surgir os primeiros contornos de urbanização e industrialização, embora prevalecesse o modelo fundado no patriarcalismo arcaico e as relações fundadas no mando do senhoril rural.

A prática das obras sociais, neste período, era exercida de forma caritativa e precária. As crianças abandonadas eram recolhidas nas Santas Casas de Misericórdia e a ajuda era, muitas vezes, exercida pela Igreja de modo pontual (SOUZA, 1991). O fim da escravidão trouxe outro problema à sociedade brasileira,



pois milhões de escravos alforriados não tinham as mínimas condições de sobrevivência fora das asas de seus exploradores e a classe dominante do período seguia, aproveitando-se desta parcela da população, gerando cada vez mais dependência e relações de exploração paternalista.

O advento da República trouxe o Federalismo, o sistema presidencialista e a independência dos Poderes, bem como a separação do Estado da Igreja. Tal realidade fez com que diversas congregações religiosas passassem a atuar, ainda que de forma ineficiente, no campo social. Supostamente, a hierarquia baseada no nascimento e na tradição familiar, viria a ser substituída gradativamente pela forma republicana e democrática, fundada no talento pessoal e no mérito (SOUSA, 1998).


Nos primeiros anos do século XX, a instauração do regime capitalista e a industrialização, agravaram a alienação das forças de trabalho e a marginalidade da população escrava, que encontrava-se desprovida de conhecimentos e de condições básicas para se inserir no mercado que se expandia.

A pobreza se expandia no país, e não tinha visibilidade. A classe política ignorava suas causas e repercussões e não a considerava como expressão da questão social. Quando a pobreza se insinuava como questão para o Estado era, de imediato, enquadrada como “caso de polícia”, e tratada no interior de seus aparelhos repressivos. Os problemas sociais eram mascarados e ocultados, enquanto a pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos (SPOSATI, 1987).

Tal percepção condicionava os modelos de atendimento, em geral em asilos ou internação de indivíduos pobres ou miseráveis. A assistência se mesclava com as necessidades de saúde e, por este equívoco, verificava-se a assistência focada no binômio de ajuda médico-social.

Os organismos da rede de solidariedade social mantinham a compreensão da assistência como um ato de benevolência e de caridade para com o próximo.

A partir da crise mundial do capitalismo, o Estado reposiciona-se frente à sociedade. Insere-se na relação capital trabalho. No caso brasileiro, tal inscrição é fundamental para a acumulação, consolidação e expansão do capital. Por outra via, o Estado passa a assumir responsabilidades pelas condições de vida da população, quando em 1923, a Lei Eloi Chaves (Lei nº 4682) criava a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os funcionários e, em 1930, o Ministério do



Trabalho, Indústria e Comércio é criado para fiscalizar, ordenar e controlar as ações junto às forças de trabalho.

Progressivamente a assistência começa a se configurar, tanto como uma esfera programática de ação governamental para a prestação de serviços, quanto como mecanismo político para amortecimento de tensões sociais.


O serviço social foi implantado no Brasil, em São Paulo, em 1936 pelo Centro de Estudos e Ação Social. Por esse tempo, a problemática operária era uma preocupação social deste centro, que entendia a formação social como reação católica.

O serviço social foi, na sua gênese, marcado pela ausência de legitimidade junto à população que seria sua clientela, caracterizando-se mais como uma imposição do Estado, que como demanda legítima da coletividade. A assistência não passava de benemerência, oferecida voluntariamente pela solidariedade de poucos e, neste contexto, a profissão do serviço social era pensada como contraponto ao apostolado voluntário.

A concepção histórica do serviço social como ação profissional para a superação do assistencialismo, da dependência, da sujeição, terminou por identificá-la como ação positiva para o rompimento da dependência e compromisso com a liberdade.

Por longo tempo, a prática profissional do serviço social limitou-se, no entanto, à busca de soluções de situações-problemas, de casos individuais ou, quando muito, de grupos ou segmentos da população de baixa renda. Nessa lógica, os insucessos da ação social passaram a ser compreendidos como uma deficiência técnica do desempenho profissional (YAZBECK, 1980). Tal pressuposto acabou por favorecer uma visão ingênua da profissão.

Após a criação do Centro de Estudos e Ação Social em 1936, a assistência se reveste de maior racionalidade, introduzindo serviços sociais de maior alcance sem perda, no entanto, de sua característica básica: sentido do benefício ou da benevolência, só que, a partir de então, institucionalizada sob o controle do Estado. Nesse contexto, a ação dos novos profissionais da assistência social coincide com o período ditatorial do Estado Novo, instalado com o Golpe de 1937 de Getúlio Vargas.



Em 1938, o Decreto-Lei nº 525 institui a organização nacional de serviço social, como modalidade de serviço público, através do Conselho Nacional de Serviço Social, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde.

A criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, representa a primeira tentativa de regulação e fomento público, no âmbito da assistência social no país. “Sua importância deve-se principalmente à preocupação do Estado com a centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas, cuja fiscalização ficou sob sua responsabilidade a partir de 1943” (BRASIL, 2010, p. 33).


O início da década de 1930 no Brasil foi marcado pela criação das leis trabalhistas e da previdência social, refletindo a preocupação do governo em dar suporte ao desenvolvimento industrial. A partir de 1940, os direitos e políticas de cunho social começaram a ser discutidos entre governo e sociedade civil, como forma de enfrentamento da questão social. O Estado implementou políticas de caráter compensatório e criou organismos, para a prestação de serviços às camadas mais pobres da sociedade, como uma forma de manter a ordem social.

O progresso social, compreendido como dever do Estado, passa a orientar as ações do serviço social, que se voltam para o discurso da promoção social gerando-se, a partir de então, uma certa dicotomia entre assistência e promoção social.

A assistência social passa a ser compreendida como as atividades de pronto-socorro social, de ajuda material ou financeira, destinadas às populações com problemas agudos de subsistência, em geral desenvolvidos por voluntários ou auxiliares sociais. Tais atividades passam a ser questionadas pelos profissionais de serviço social, tanto por seu caráter paliativo e clientelístico, quanto pelas limitações que apresentavam à afirmação do assistente social como profissional.

A academia formadora dos quadros profissionais do serviço social rejeita a assistência e, na década de 1950, adquire visibilidade o movimento de reconstrução teórica, coincidente ao período do pós-guerra, quando o Brasil buscava a libertação do colonialismo, o enfrentamento ao comunismo e as tentativas de expansão do capitalismo internacional, momento este, que exigia a ampliação das políticas sociais.

Nesse período, as atividades de promoção social passam a absorver a prática e a teoria dos profissionais de serviço social, creditando às mesmas,



expectativas de desenvolvimento social para a concretização do Estado do Bem Estar Social. Por outro lado, o populismo é reforçado como forma política de legitimação do poder e comando da chamada burguesia nacional, apoiado na adesão da massa trabalhadora, adesão essa que se afirmava mediante a concessão antecipada de benefícios.


No discurso governamental, a assistência adquire nova amplitude. Além dos programas de pronto-socorro social, destinados aos pobres e miseráveis, começa a incorporar os programas de “Desenvolvimento Comunitário”, idealizados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Tais programas eram destinados às comunidades e regiões brasileiras, que apresentavam problemas de “estagnação econômica” (FALEIROS, 1981).

Os referidos programas destinavam-se a romper o ciclo de dependência e provocar a integração de indivíduos e grupos no mercado de trabalho. É nesse período que surgem os programas de alfabetização de adultos, formação de mão-de-obra, formação social e desenvolvimento comunitário. Somente mais tarde, tais atividades foram compreendidas em seus propósitos de ascensão do modo de produção capitalista. Em suas determinantes, estes programas promoviam atendimento tutelado e ilusório para trabalhadores em potencial, que eram minimamente qualificados para o mercado que se expandia.

Nesse contexto, as políticas sociais eram definidas por organismos internacionais (ONU, Aliança para o Progresso, dentre outros) sendo financiadas por fundos estrangeiros, e orientadas no sentido de fortalecimento do Estado do Bem Estar Social.

O início da década de 1960 é marcado por um movimento de contradependência e denúncia dos modelos e programas importados: as propostas de reforma de base orientam a elaboração e realização dos programas sociais nacionais. O método de Paulo Freire (1962) é incorporado aos programas de alfabetização de adultos, como também na educação de base e aos programas de desenvolvimento comunitário e ligas camponesas na zona rural.

As propostas desenvolvimentistas do período estimulam o sentimento nacionalista e a consciência de país terceiro mundista. Tal sentimento foi incorporado por segmentos progressistas da sociedade, estimulando o surgimento das pautas das esquerdas nacionalistas.



O conhecimento da realidade nacional implicava rechaçar os modelos de ação, incorporados até então, para as experiências encontradas pelas Revoluções cubana e chilena, implicando reposicionamento das práticas dos assistentes sociais.


O serviço social, nos meados dos anos de 1960, começa a explicitar o conteúdo político de sua prática, pela via do Movimento de Reconceituação do Serviço Social. Tal movimento depara-se com o golpe militar de 1964, quando instala-se a era do planejamento do serviço social brasileiro, enquanto as políticas públicas retomam um enquadramento transnacional.

O Estado tecnocrático pós-64 usa o planejamento como técnica de consenso social. O profissional de formação técnica é apresentado como representante fiel do Estado e conhecedor das necessidades e interesses das classes subalternizadas, mantendo-as como objeto passivo dos “benefícios” que ilusoriamente lhes são dispensados gratuitamente pelo Estado (COVRE, 1983).

A exclusão das classes subalternizadas, das decisões que lhes dizem respeito, e a ampliação da capacidade de intervenção governamental, que o Estado ditatorial adquire no pós-64, reforça o caráter assistencial das políticas sociais, como também, possibilita que interesses de outros segmentos sociais e diferentes setores empresariais passem a deter amplo espaço de manobra, através da intermediação estatal.

Ao recriar programas de assistência social, o Estado apela para obter apoio do regime, despolitizando a organização dos trabalhadores e tratando a questão social pela via da articulação entre repressão e assistência. A repressão se faz sentir, especialmente, na desmobilização social, na desarticulação dos instrumentos de pressão (a exemplo da imprensa) e de defesa de classes populares. A apreensão do uso do mecanismo combinado “repressão – assistência”, não se deu de imediato para os assistentes sociais. A saída “hegemônica pela racionalidade do planejamento e pela teorização científica” do fim da década de 1960 e início dos anos de 1970, condicionaram o serviço social brasileiro a uma forma de inserção no Estado Tecnocrático (SPOSATI, 1987).

A superação da desigualdade, através de programas de promoção social alicerçados na racionalidade técnica, que buscavam a ascensão social da força de trabalho, como também das políticas sociais oferecidas pelo Estado, que propunham a igualdade de oportunidades, foi se caracterizando cada vez mais



como ilusórias para as “saídas” do serviço social. Essas “saídas” foram se esvaindo na consolidação do modelo econômico brasileiro, voltado para os interesses do capitalismo transnacional. Tal modelo implicava no achatamento salarial dos trabalhadores e provocou maior empobrecimento da população: de um lado, elevam as desigualdades sociais e, por outro, as demandas para o Estado, na busca de estratégias capazes de conter a questão social.

A consciência da ineficácia das políticas sociais, atreladas a um Estado comprometido com um processo de expansão capitalista monopolista, principalmente como resultado da conjuntura de luta que se instala no país, a partir dos movimentos sociais, levam os profissionais do serviço social a revisões de suas próprias ações.


A Constituição Federal de 1988 alterou o status da assistência social, transformando-a em política pública e integrando-a a um sistema de seguridade, que visa promover mudanças significativas no modo de operar e agir, garantindo principalmente, o fim do caráter assistencialista e a inserção de novas maneiras de atuar, viabilizando a impessoalidade e o enfrentamento do caráter politiquero e clientelista, ensejado na prática. Como já se fez referência, uma longa trajetória foi percorrida, até que a assistência social fosse regulamentada e reconhecida como política pública de caráter universal.

A participação e o controle social constituem-se temas imprescindíveis para a compreensão da dinâmica processual de constituição da cidadania no Brasil. Os dois conceitos relacionados, concentram as possibilidades de fundamentar a compreensão da realidade que se pretende aprofundar neste estudo, no que se refere à prática dos conselheiros de assistência social.

A participação tem se revelado como o caminho natural para o homem exprimir sua condição inata de realizar, afirmar-se a si mesmo e atuar na natureza, em busca do atendimento às suas necessidades básicas, a própria reprodução material da vida. Como afirma Bordenave:

“(…) Apesar de ser uma necessidade básica, o homem não nasce sabendo participar. A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa. Isto é, as diversas forças e operações que constituem a dinâmica da participação devem ser compreendidas e dominadas pelas pessoas” (BORDENAVE, 1998, p. 46).






Por ser recorrente em sociedades democráticas, o tema da participação social, para uma melhor contextualização, exige, em princípio, a demarcação do contexto social, econômico e político-institucional.

Assim, para o caso brasileiro, toma-se como base o período do final dos anos de 1980 até os dias atuais, fase denominada de “Brasil Contemporâneo”, por ter como referência dois marcos na história nacional: o processo de redemocratização no país e sua concretização na Constituição Federal de 1988 e o processo de inserção do Brasil na economia globalizada. O primeiro, como expressão de lutas sociais, oficializa mudanças no Estado brasileiro, mais especificamente nas alterações no modo de operar e de se relacionar com a sociedade civil, fortalecendo o poder local. E o segundo, contraditoriamente, restringindo a relação Estado x sociedade, negando direitos conquistados, principalmente com relação ao mundo do trabalho, restringindo políticas sociais, desarticulando e fragilizando mecanismos de democratização dessas políticas. De acordo com Carvalho:

“(…) tendo como consequência a existência de uma dinâmica contraditória na própria atuação do Estado - um avanço no plano jurídico-institucional com um sistema de proteção social mais universalista e igualitário x uma crescente restrição e desestruturação no plano da ação estatal, com políticas de caráter seletivo e residual” (CARVALHO, 2002, p. 48).

Ainda com altos índices de exclusão social, somente com profundas mudanças nas relações Estado x sociedade é possível vislumbrar, no Brasil, um desenvolvimento traduzido em efetiva melhoria das condições de vida da população, tendo como pressupostos a inclusão na pauta política, a participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, não transferindo o que compete ao Estado para outras instâncias e entendendo a importância do controle social sobre a gestão pública.

Para tanto, Bordenave (1998) sugere ser necessário que as instituições públicas quebrem paradigmas na sua forma de gestão. Muitas apresentam resquícios autoritários e não conscientes das mudanças necessárias, no trato da coisa pública e da relação com seus clientes (principal foco de sua atuação). Perdem a dimensão estratégica de desenvolvimento sustentável, e terminam por utilizar práticas de participação concedida e/ou manipulação. Tal comportamento apenas contribui para a fragilização do processo de consciência política, necessária à construção de um país, com elevação da autoestima e sentimento de



pertencimento/nacionalidade. Nesse sentido, torna-se imperativo disseminar o sentido e a importância da participação em todas as dimensões da sociedade.

Por outro lado, ainda no entender de Bordenave (1998), cabe à sociedade civil assumir o seu papel, cada vez mais de forma consciente, o que somente será possível com o exercício de participação constante, mais efetiva e menos instrumental, mais ativa e menos passiva. Partindo da microparticipação à macroparticipação. Esse estágio exige uma atitude individual e coletiva, para que se possa responder: quem sou e qual o meu papel na sociedade? Que país se almeja? Que contribuição se pode oferecer? Isso facilitará o desencadeamento de um processo de construção e permanente reconstrução nacional, tendo como referência a modernidade.

Considerando a estrutura social do país, estratificada em classes sociais e com interesses antagônicos, onde a grande maioria sobrevive em condições de pobreza, termina por dificultar a participação, que somente é verdadeiramente construída numa relação entre iguais, um dos princípios da autogestão. É na autogestão que se encontra o mais alto grau da participação, na qual o grupo determina seus objetivos, escolhe os meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa (BORDENAVE, 1998).

Como consta nos ensaios teóricos de Moraes (1986), as coisas são feitas por homens e mulheres adequadamente organizados, tendo como pressuposto a participação. Neste sentido, precisam vivenciar experiências concretas de participação social, entendida por Longo (2008), como capacidade do grupo ou organização, de intervir na produção de bens e serviços, usufruto, ou gestão política.

A qualidade da participação se eleva quando as pessoas conhecem a realidade e aprendem a refletir, a superar contradições reais ou aparentes, a exercitar a dialógica, a antecipar consequências e a distinguir efeitos de causas. Assim, o processo vai se qualificando na superação de conflitos. Ou seja, aprende-se na chamada práxis, na interação da prática com teoria, colocando-as a serviço da coletividade.




## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo contribuiu para reflexões, cujos achados podem vir a referendar novas posturas. O resgate histórico da assistência social no Brasil, mesmo em suas formulações presentes, sob o status de política pública, sugere que apesar dos avanços, ainda se faz necessária a adoção de medidas para a superação das dificuldades, no exercício da participação e do controle social. Alguns fundamentos explicativos, para a configuração assumida pelo controle social, na dinâmica vivenciada por conselheiros no âmbito do CMAS de Aquiraz, encontram respostas num processo histórico de exclusão e dependência, que concorrem para limitar possibilidades de evolução da cidadania política, almejada para a consolidação da democracia.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Aquiraz foi criado pela Lei Municipal 079/95, de 14 de novembro de 1995, aprovada pela Câmara e sancionada pelo então prefeito, Tarcísio Vieira Mota. A lei esclarece que as competências deste conselho concentram-se: na definição de prioridades da Política de Assistência Social; no estabelecimento de diretrizes a serem observadas no Plano Municipal de Assistência Social e na formulação de estratégias e controle da execução desta política. Compete ainda a estes conselheiros, propor e acompanhar critérios para a programação e execução financeira e orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social; fiscalizar a movimentação e aplicação de recursos; acompanhar e avaliar os serviços de assistência; aprovar critérios de qualidade para o funcionamento destes; apreciar contratos e convênios, zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo, propor, sempre que necessário diretrizes para o aperfeiçoamento deste sistema; aprovar critérios de concessão e valor dos benefícios eventuais.

No que se refere às particularidades da escolha dos representantes da sociedade civil e governamentais, constatou-se que prevalece no caso da representação governamental a indicação de nomes dos técnicos que respondem a cargos de confiança do Prefeito, indicador de dificuldade na isenção da tomada de decisões favoráveis à coletividade em detrimento da missão que esses atores sociais assumem de resguardar os interesses da gestão municipal local. O fato de serem profissionais contratados ou “comissionados” (cargos de confiança) aponta ainda outra particularidade, uma vez que estes atores muitas vezes não são




residentes do município, terminam não constituindo vínculos com os interesses da comunidade local – além dos temporários. Por sua vez, a representação da sociedade civil se dá pelo revezamento dos mesmos atores sociais, que, residindo no município, abraçam causas, não só da assistência social. Por isso mesmo acabam acumulando a função de conselheiros de outras políticas públicas. Embora alguns se mostrem comprometidos e interessados, o tempo de militância concorre para deixar em muitos, o descrédito na própria capacidade decisória.

A análise da dinâmica da participação, e controle social no interior do Conselho Municipal de Assistência Social de Aquiraz - CE, no período selecionado para este estudo revelou que os atores sociais envolvidos no processo formal de participação através dos conselhos, enfrentam limitações estruturais. Mesmo que legalmente instituídos, os conselhos ainda são vistos como uma obrigação formal pelo poder público, o que remete ao debate sobre o significado estrutural da democracia. Tal ideia é salientada por Dows (1956), para quem o cidadão comum não tem capacidade ou interesse político senão para escolher as lideranças a quem encobrirá de tomar as decisões.

A análise da Ata que descreve a primeira reunião para a composição do CMAS de Aquiraz, contraposta a sua lei de criação, demonstra um abismo entre o legalmente postulado e o efetivamente praticado, especialmente quando justifica a criação deste. Tal documento deixa clara a intenção em resguardar repasses de recursos: “A importância deste conselho, esta na necessidade de garantir o repasse de recursos ao município” (Ata N° 1 do Conselho Municipal de Assistência Social de Aquiraz, Setembro de 1995).

Naquele momento, o controle social e os elementos que configuram a participação política parecem esquecidos diante da necessidade de se obter vantagens financeiras, tanto para o terceiro setor quanto para a administração pública. Tal comportamento sugere, que os conselheiros, desconhecem seu papel na formulação e no controle da política municipal de assistência social. Quando nem mesmo aqueles que fazem parte do processo entendem realmente suas atribuições, competência e missão o que se pode esperar dos demais usuários da política de assistência social? Como fazer entender que o controle social é uma estratégia que deve garantir a descentralização e a participação dos atores sociais no controle das políticas? Estas questões merecem aprofundamento e podem ilustrar novas pesquisas sobre a mesma temática.




A leitura dos documentos relacionados ao CMAS de Aquiraz leva a supor que além da preocupação com a garantia dos repasses de recursos, os conselheiros não demonstravam interesse em definir prioridades e metas para a política. Foucault (1987) afirma que a efetivação do controle social, numa ótica popular depende da relação de forças dos segmentos sociais que exercem o poder. No caso específico em análise a relação de forças se esbarra na capacidade de cada um em canalizar investimento público para os cofres das entidades que representam. Enquanto isso, os interesses da coletividade se perdem em meio à defesa de interesses de presidentes destas.

Ao buscar elementos para historicizar a criação e o funcionamento do CMAS de Aquiraz, verificou-se que sua primeira reunião, datada de 14 de setembro de 1997, deixou expresso nos registros de sua ata que sua criação correspondeu a uma necessidade legal e imediata para garantir o repasse de recursos da ordem de R\$ 2,855.00 para uma entidade. Tal entidade possuía acento no conselho que outrora estava sendo criado, e, portanto teria direito à voto, podendo opinar de modo positivo e assegurar a transferência do recurso.

Curioso foi perceber que na segunda reunião descrita em Ata, ocorrida em 30 de outubro de 1997 o repasse do recurso foi aprovado e a partir de então o conselho não manteve um cronograma de atividades, voltando a reunir-se apenas 7 meses depois, mais precisamente em 09 de Maio de 1998, motivado por uma pauta que envolvia novamente o repasse de recursos a entidades.

Observou-se que a dinâmica interna de funcionamento deste órgão de colegiado em sua fase inicial não atende ao disposto na LOAS no que se refere à participação popular. Afinal, reunir-se para deliberar repasses específicos de recursos sem uma continuidade no exercício do controle social denota incompreensão destes atores sobre suas responsabilidades no monitoramento, avaliação e fiscalização de recursos públicos.

Para Habermas (1987) o discurso prático respeita a individualidade e a autonomia das pessoas que integram uma comunidade. Dentro desse princípio de justiça, postula o direito à liberdade e os mesmos direitos para todos. A partir de tal pressuposto, a ética discursiva coloca em ação uma vontade racional descrita nesta pesquisa. Garante-se o interesse de todos os conselheiros integrantes da amostra selecionada, salvaguardando suas divergências, ressaltando-se na leitura de seus posicionamentos, a capacidade comunicativa dos conselheiros




harmonizando seus pensamentos às referências teóricas que nortearam todo este estudo. O discurso teórico contribui para o questionamento dos fatos e do mundo objetivo em um contexto concreto que aqui se assenta no CMAS de Aquiraz

Ao fim deste estudo confirma-se a hipóteses a princípio levantadas de que “a política de assistência social não apresenta avanços significativos na construção da cidadania no município em foco, por diferentes fatores, sendo um agravante, o despreparo dos (as) conselheiros (as) para o cumprimento da responsabilidade que lhes cabe na defesa do interesse público”. A capacidade dos conselheiros em acompanhar e deliberar acerca da política mostrou-se limitada. Além dos fatores já citados, estes atores muitas vezes, demonstram desconhecer a política, não só em seus termos técnicos, mas, também em seus aspectos práticos, o que compromete a autonomia destes na formulação e na proposição de ações que fomentem o seu controle social.

A segunda hipótese levantada também se confirma: “os conselheiros enfrentam grandes limitações ao exercício imparcial de suas funções, a começar pelo desconhecimento do seu próprio papel na defesa dos interesses do público da assistência social”. Na verdade as condições objetivas dispensadas pelos gestores municipais aos conselheiros para o exercício e efetividade do controle social, não foram garantidas. Não há registro da participação dos conselheiros em capacitações; não há referencias de cronogramas de reuniões e visitas as entidades; nem da produção de relatórios correspondentes a resultados do trabalho destes conselheiros. Em tais limites, os discursos dos entrevistados apresentaram-se, por vezes, intersubjetivos, fundados nas relações sociais espontâneas que vivenciam. Tais falas apresentam as certezas por eles dadas “a priori”.

Qualquer processo social é constituído por elementos distintos, de ordem objetiva e subjetiva, verificando-se uma articulação entre o fato e a representação, base insuperável da complexidade da realidade social. Este reconhecimento, no entanto, não deve minimizar a preocupação necessária a qualquer cientista social, de buscar “despir” os fatos de suas representações como procedimento indispensável para superar o que está oculto ou distorcido. Assim compreendendo, identifica-se com este estudo que as relações de força nos conselhos são resultado de vários saberes e poderes que o atravessam, e não somente do direito de participar instituído por lei.




O argumento de cada conselheiro constitui uma manifestação ou comportamento criticável na medida em que se estabelece uma relação comunicativa de aprendizagem: tanto para o pesquisador quanto para seus entrevistados, e um processo de aprendizagem jamais poderá ser concluído.

No elenco de tais questões, processo argumentativo dos entrevistados foi analisado sob a justificativa de suas falas para as quais foram buscados fundamentos teóricos compreensivos ou problematizados de tais afirmações. No discurso prático, a interação dos conselheiros entre si não significa uma padronização do pensamento, mas uma convergência de ideias. Ao apontar suas divergências, não se trata aqui de censura da expressão em que as liberdades individuais foram proferidas. Trata-se, mais precisamente, de referências obtidas em um estudo de caso cujos achados podem dar conta do real em seu universo, cujas balizas se delineiam no campo de ação dos conselhos municipais de assistência social, circunscritas na abrangência dos 184 municípios cearenses, guardadas as suas peculiaridades históricas, sociais, culturais e políticas em que se assentam.

Observa-se que a dinâmica interna de funcionamento deste órgão de colegiado em sua fase inicial não atende ao disposto na LOAS no que se refere à participação popular. Afinal, reunir-se para deliberar repasses específicos de recursos sem uma continuidade no exercício do controle social denota incompreensão destes atores sobre suas responsabilidades no monitoramento, avaliação e fiscalização de recursos públicos.

Passados onze anos desde a criação do CMAS de Aquiraz, pode-se olhar de modo mais aproximado para a história construída. É então pertinente se interrogar tanto a respeito do que realmente se passou naquele período, como sobre quais foram as consequências práticas das decisões tomadas e como se exprimem hoje, após terem sido apropriadas por diversos segmentos do município e reproduzidas ao longo deste período. As transformações concretizadas nas práticas e saberes possíveis a um determinado momento político remetem a necessidade de um novo olhar, distanciado e comprometido a fim de que se concebam limites e práticas resguardadas na atuação dos atores envolvidos no processo.

Os achados neste estudo, embora restritos a uma experiência vivenciada pelos conselheiros municipais de assistência social no município de



Aquiraz- Ceará permitem considerações mais amplas para o contexto nacional em que essa política se assenta.

Pelo exposto, pode-se considerar que o grande desafio contemporâneo seria não somente consolidar a democracia, o que implicaria numa reforma do Estado e das suas instituições e leis que regulamentam o funcionamento da sociedade, mas, também, uma transformação na cultura política nacional capaz de conquistar a credibilidade popular local, a confiança nos sistemas de participação cívica em grupos intermediários entre o Estado, família e sociedade para o fortalecimento das conquistas democráticas até então legalmente consagradas.

Outro grande desafio contemporâneo seria a participação na democracia cognitiva tal como foi proposta por Edgar Morin (2011) do contrário, a decisão continuará indecifrável para os cidadãos, o julgamento permanecerá o fiel servidor dos poderes. É desafiador reformar o pensamento, a participação e o progresso da democracia cognitiva. Sem participação e controle social como exercitar a democracia? Como animar o debate para a efetivação de políticas públicas de enfrentamento à pobreza? Como propor soluções aos fracassos do desenvolvimento e aos males que corroem a democracia? – o crime organizado, a droga, a lavagem de dinheiro, a corrupção, a exclusão e o velho “jeitinho brasileiro” sempre reeditado em novas facetas?

Os constrangimentos do “assistencialismo” ainda persistem, muito embora enredados por discursos renovados que enaltecem a condição democrática da cidadania e contraditoriamente alienam os beneficiários da assistência social a fim de mantê-los na condição de subalternidade.

Enfim pode-se afirmar que as singularidades observadas no conjunto de variáveis presentes no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Aquiraz retratam uma distância do ideal da participação compreendida enquanto processo onde os agentes se descobrem enquanto sujeitos políticos, exercendo direitos políticos, prática diretamente relacionada à consciência dos cidadãos e cidadãs, ao exercício da cidadania, as possibilidades de contribuir com processos de mudanças e conquistas.





## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABREU, M. M. **A relação entre o Estado e a sociedade civil:** a questão dos conselhos de direitos e a participação do serviço social. *Serviço Social & Movimento Social*, 1(1): 61- 76, jul.-dez, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade.** Para uma teoria geral da Política. Tradução: NOGUEIRA, Marco Aurélio. Paz e Terra, 15ª Edição. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder simbólico.** Lisboa: DIFEL/Bertrand, 1989.

MELO, Marcus André B. C. de. **Ingovernabilidade:** Desagregando o argumento *in* L. Valladares (org.), *Governabilidade e Pobreza*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1995.

NUN, J. **La democracia y la modernización:** Trienta años despues. In: SIERRA, G. (Org) *Democracia Emergente em America Del sur*. Ciudad Del México. Unam, 1994.

FALEIROS, Vicente de Paulo. **A Política social do Estado capitalista:** As funções da Previdência e Assistência Social. São Paulo, Cortez, 1983.

FARIA, Luiz de Castro. **Antropologia, espetáculo e excelência.** São Paulo. Tempo Brasileiro, 1993.

