

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ- REITORIA DE PESQUISA E PÓS- GRADUAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

CARLA BÜHRER SALLES ROSA

**AS RELAÇÕES DE REPRESENTATIVIDADE DOS CONSELHEIROS
MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA/PR**

**PONTA GROSSA
2011**

CARLA BÜHRER SALLES ROSA

**AS RELAÇÕES DE REPRESENTATIVIDADE DOS CONSELHEIROS
MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA/PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas, curso de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas (linha de pesquisa: Estado, Direito e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa, como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Danuta E. Cantoia Luiz

PONTA GROSSA
2011

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG

R788r Rosa, Carla Bühler Salles
As relações de representatividade dos Conselheiros Municipais
de Assistência Social de Ponta Grossa/PR / Carla Bühler Salles
Rosa. Ponta Grossa, 2011
202 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas – Linha
de Pesquisa : Estado, Direito e Políticas Públicas), Universidade
Estadual de Ponta Grossa – Pr.

Orientadora: Profa. Dra. Danuta E. Cantoia Luiz

1. Representatividade. 2. Democracia. 3. Participação.
4. Conselhos de Assistência Social. I. Luiz, Danuta E. Cantoia.
II.T.

CDD: 361

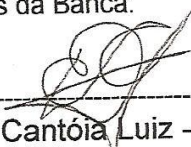
TERMO DE APROVAÇÃO

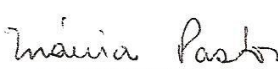
CARLA BUHRER SALLES ROSA

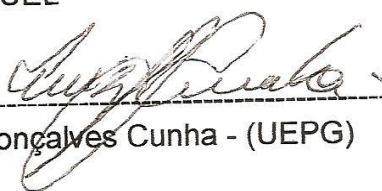
"AS RELAÇÕES DE REPRESENTATIVIDADE DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA/PR."

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Assinatura pelos Membros da Banca:


Dra. Danuta Estrufika Cantóia Luiz - (UEPG) – Presidente


Dra. Márcia Pastor – UEL


Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha - (UEPG)

Dra. Jussara Ayres Bourguignon - (UEPG) - suplente

Aos meus queridos filhos Felipe e Bruno, razão da minha
vida e motivação para o meu progresso.
Ao meu esposo Marco pelo apoio e dedicação incansável
que me torna forte frente às dificuldades encontradas

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por acreditar em mim e permitir que eu tenha coragem para enfrentar todos os meus medos e viver todos os meus sonhos;

À Profa. Dra. Danuta Estrufika Cantoia Luiz, orientadora desta pesquisa que, com seu vasto conhecimento teórico, deu suporte a este trabalho. Agradeço pela dedicação, carinho, amizade e paciência com as minhas limitações e, principalmente pelos ensinamentos que muito contribuíram para a minha caminhada;

Aos professores do Mestrado que colaboraram para o aprofundamento do meu conhecimento;

Aos colegas de turma, por somarem com a construção do nosso conhecimento, em especial àqueles que foram amigos mais próximos e tornaram-se grandes companhias na árdua caminhada;

Aos conselheiros de assistência social um agradecimento especial, pois, sem vocês, esta pesquisa não existiria. Descobri que vocês fazem parte da minha história e também fazem a história;

Aos meus colegas da Secretaria de Assistência Social, pelo estímulo, pela compreensão nos meus momentos difíceis, pela troca de saberes (teóricos e pessoais) e, principalmente, pelas substituições nas minhas ausências;

Aos participantes da pesquisa de campo, pela disponibilidade e receptividade com que sempre me receberam, mas, sobretudo, pelas palavras...

À minha família, meus irmãos e cunhados que compartilharam dos momentos de angústias com carinho e compreensão;

Pelo amor, companheirismo, dedicação e respeito, sou grata ao meu eterno amor, Marco e, às duas maiores preciosidades que possuo, Felipe e Bruno, por compreenderem as minhas ausências.

Pela vida, agradeço aos meus pais.

“Há homens que lutam um dia, e são bons;
Há outros que lutam um ano, e são melhores;
Há aqueles que lutam muitos anos, e são muito bons;
Porém, há os que lutam toda a vida.
Estes são os imprescindíveis.”

Bertold Brecht

RESUMO

A participação da sociedade civil nos espaços públicos se reconfigura a partir da Constituição Federal de 1988 e, ambas, complementam a oportunidade de mudanças nas relações entre Estado e sociedade. A ampliação da participação que propõe o texto constitucional, amplia os espaços de produção das decisões políticas, garantindo instrumentos que possibilitam um maior controle social sobre as ações estatais, principalmente na elaboração das políticas públicas, com a participação de segmentos da sociedade civil no processo decisório, o que significa um avanço para a democracia no país. A Lei Orgânica da Assistência Social/ LOAS, criada para regulamentar o texto constitucional, instituiu os Conselhos de Assistência Social nos três níveis de gestão, Federal, Estadual e Municipal, composto paritariamente por representantes do segmento governamental e não governamental para gerir as políticas da área. As relações de representatividade entre os representantes e representados no Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa/CMAS foi o objeto escolhido para este estudo. O objetivo foi compreender como se configuram as relações de representatividade dos conselheiros e, como essas relações se materializam nas discussões do CMAS. A abordagem qualitativa e o método dialético orientaram a realização da pesquisa que, metodologicamente, deu-se por meio de revisão bibliográfica, pesquisa documental, observação e entrevistas semi-estruturadas. Os sujeitos de pesquisa foram selecionados por amostragem e divididos em dois grupos, conselheiros/representantes e representados e, o espaço temporal, foi de 2010 a 2011. A fundamentação teórica construída instrumentalizou a análise de conteúdo dos dados levantados, da qual emergiram três categorias: motivação e conhecimento, materialização da representatividade dos conselheiros nas discussões do Conselho e relações dos conselheiros com os segmentos representados. A pesquisa oportunizou identificar algumas características que marcam as relações entre conselheiros/representantes e representados no Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa, entre elas: as relações de representatividade no CMAS que se configuram com fragilidade de vínculos entre os conselheiros/representantes e as bases representadas, com exceção do segmento governamental. Transparece o compromisso dos conselheiros/representantes com o interesse dos representados e interesses gerais, porém existe grande fragilidade na materialização desses interesses, pela dificuldade de articulação entre representantes e representados. Nas relações de representatividade do segmento não governamental foram percebidos os interesses das entidades sociais e quanto aos interesses dos usuários, estão pouco refletidos no âmbito do CMAS e, quando surgem, é sem protagonismo dos próprios usuários.

Palavras Chave: Representatividade, democracia, participação, conselhos de assistência social.

ABSTRACT

The participation of civil society in public spaces is ensured by the Federal Constitution of 1988 and both of them complement the opportunity of changes in the relations between State and society. The increasing participation proposed in the constitutional text expands the production spaces policy decisions, providing tools which enable greater social control over the state actions mainly in the elaboration of public policies with the participation of civil society groups in decision-making process which represents a breakthrough to the country democracy. The Organic Law of Social Assistance / LOAS which was created to regulate the constitutional text sets up the Councils of Social Welfare into three levels of management (Federal, State and Municipal) composed of an equal number of representatives of governmental and non-government segment to manage the policy in the area. The representative relationship between the representative and represented people in the Municipal Council of Social Service of Ponta Grossa / CMAS was the subject chosen for this study. The aim of this work was to understand how the counselor representative relations are established and how they are materialized in the CMAS discussions. The qualitative approach and dialectical method guided this research which methodologically was carried out by literature review, documentary research, observation and semi-structured interviews. The people who participated in this research were selected by cross-section and divided into two groups (counselors/representative and represented) during 2010 and 2011. The theoretical grounding made, gave the possibility for the analysis of the data contents collected from which emerged three categories: motivation and knowledge, materialization of the counselors representative in the Councils discussions and the relation of the councils with the represented segment. The research provided the identification of some features that mark the relations between the counselors/representative and represented in the Municipal Council of Social Service of Ponta Grossa such as the representative relations in CMAS are configured in a fragile link between the counselor representative and the represented basis but the government segment. The commitment of the representative councils with the represented and general interests are plain however there is a great weakness in the materialization of these interests because the difficulty of articulation between representatives and represented. In the representative relations of non-government segment were perceived interests of social entities and the users interests are little reflected by CMAS and when they arise is with no role of the own users.

Keywords: Representative, Democracy, Participation, Councils of Social Service/Welfare.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social dos anos de 2005 a 2011	89
Quadro 2: Número de famílias inseridas nos Programas de Transferência de Renda	93
Quadro 3: Dados Orçamentários do Município de Ponta Grossa para 2011	93
Quadro 4: Quadro de votos.....	101
Quadro 5: Composição do CMAS	102
Quadro 6: Perfil dos representados.....	111
Quadro 7: Categorias de análise.....	114
Quadro 8: Temas mais enfatizados nas reuniões do CMAS.....	140

SUMÁRIO

Introdução	10
Capítulo 01– Democracia (s), sociedade (s) civil representatividade (s)	17
1.1. Conceções de democracia e suas expressões contemporâneas	17
1.1.1. Democracia elitista ou representativa	18
1.1.2. Democracia direta ou participativa	21
1.2. Relação complementar entre democracia representativa e democracia direta ou participativa	29
1.2.1. Perspectivas e concepções de sociedade civil e esfera pública	38
1.2.2. As diferentes perspectivas de participação na gestão pública	47
1.3. Conselhos gestores de políticas públicas	52
1.4. Representatividade (s)	62
1.4.1. Sujeitos representativos	77
Capítulo 02 - As relações de representatividade dos conselheiros municipais de assistência social de Ponta Grossa	81
2.1. O Município de Ponta Grossa	81
2.1.1. A Política de Assistência Social no Município de Ponta Grossa	87
2.1.2. O Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa.....	94
2.1.3. Aspectos do perfil dos conselheiros.....	103
2.2. As relações entre os conselheiros/representantes e representados.....	109
2.2.1. Perfil dos sujeitos pesquisados.....	110
2.2.2. Relações entre os conselheiros/representantes e representados no CMAS.....	113
2.2.2.1. Motivação e conhecimento.....	114
2.2.2.2. Materialização da representatividade dos conselheiros nas discussões do CMAS.....	134
2.2.2.3. As relações dos conselheiros com os segmentos representados	150
Considerações Finais.....	173
Referências.....	181
Apêndice A – Quadro Síntese	191
Apêndice B- Formulário de Dados	196
Apêndice C – Roteiros de Entrevistas	200

INTRODUÇÃO

A construção democrática no Brasil, por intermédio da participação da sociedade civil em espaços institucionais de participação, é um caminho que, ao mesmo tempo podendo democratizar o Estado e expandir as condições para o exercício de cidadania, também supõe conflitos e contradições entre os sujeitos que compõem as relações estabelecidas entre as partes. A participação social é uma forma comportamental que envolve os indivíduos durante sua vivência política, como nos ensina Ammann (1978):

O padrão comportamental da participação que nasce e evolui no exercício contínuo e permanente da práxis participativa, pelo homem: na reivindicação de seus direitos, na assunção de suas responsabilidades, no aperfeiçoamento de sua profissão, na geração de mais saber, na prática associativista, na elaboração e execução de planos, no desempenho de suas funções políticas, no posicionamento consciente face às opções, no exercício do voto e da representatividade. (AMMANN, 1978, p. 40).

A implantação de espaços participativos no interior do aparelho estatal, em especial a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, marca um novo direcionamento social e político brasileiro e abre perspectivas para uma nova relação entre Estado e sociedade civil.

A democracia, (vista como um elemento essencial no processo de condução dessa nova relação) e suas diferentes perspectivas, serão pontuadas neste debate, destacando que, para um estudo mais aprofundado sobre essa categoria, seria necessário situá-la desde o período clássico, com seus ideais políticos de igualdade entre os cidadãos, liberdade, respeito pela lei ou pela justiça, até os dias atuais. Porém, pelo recorte que fazemos neste trabalho, delimitaremos a alguns aspectos sobre democracia, numa discussão contemporânea.

Esse debate traz a democracia participativa como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais (representativas), defendendo a articulação entre ambas. Essa articulação prevê uma nova perspectiva de gestão democrática baseada na inserção dos cidadãos nas questões de interesse público. Esse processo social, ainda em construção, é possível ser denominado de gestão participativa, a qual está estreitamente relacionada com a sociedade civil como espaço de ampliação da democracia (Duriguetto, 2007).

Nesse contexto, os conselhos gestores podem apresentar uma importante alternativa para resposta a essa demanda, ampliando a participação social e, conseqüentemente, a democracia, assim os conselhos, enquanto instrumentos de valores democráticos, merecem especial reflexão de pesquisadores e de profissionais.

Gohn (2003) coloca que, os conselhos gestores, vistos como uma forma de participação sociopolítica, baseada no engajamento popular, podem ser canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos.

Em cumprimento aos dispositivos legais, o município de Ponta Grossa instituiu o Conselho Municipal de Assistência Social, ao final de 1995, por meio de lei municipal, tendo como finalidades: definir as prioridades da política municipal de assistência social, bem como atuar na formulação de estratégias e controle da execução dessa política; exercer o poder normativo da assistência social no âmbito da administração pública municipal e exercer o poder fiscalizatório das atividades da assistência social financiadas com recursos públicos. (Lei Municipal Nº 5372, 1995).

Dentro desse contexto, para que realmente o Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa se fortaleça como mecanismo de aperfeiçoamento da democracia e fortalecimento da cidadania, faz-se necessário que os sujeitos representativos que dele participam, construam uma representação, pautando sua intervenção na defesa de direitos de interesses coletivos e não de interesses particulares. A representação, entendida como a defesa de interesses gerais de determinados grupos, por pessoas escolhidas e/ou eleitas para esse fim, pressupõe que, o representante deve conhecer as demandas e necessidades desse segmento. Para uma representação ser considerada democrática, ela deve desenvolver-se de forma visível e transparente e com articulação entre representantes e representados.

O Conselho deverá ser, no seu amadurecimento, visto como um espaço de debates, negociações e de partilha de poder, construindo, por intermédio da participação democrática e representativa dos sujeitos, uma das principais estratégias para a construção de um verdadeiro espaço democrático.

A partir dessas questões, surge o interesse pelo desvendamento do objeto desta pesquisa: “as relações de representatividade dos atuais Conselheiros

Municipais de Assistência Social de Ponta Grossa”, uma vez que acompanhamos este Conselho desde a sua implantação no município e, de modo mais específico, nos últimos seis anos, como responsável técnica pelo mesmo. Acreditamos que, uma análise sobre esse tema, irá contribuir para um avanço do trabalho junto ao Conselho Municipal de Assistência Social e para as discussões sobre o tema pesquisado.

No início do processo levantamos a seguinte problematização sobre o objeto da pesquisa: Qual o perfil dos conselheiros municipais de assistência social do município de Ponta Grossa? As relações de representatividade no Conselho refletem quais interesses? O conselheiro representa o segmento que o escolheu? O conselheiro faz a interlocução entre o debate instituído no Conselho com as bases que o elegeu? Os segmentos com representação no Conselho (gestor municipal, entidades sociais, profissionais da área e usuários da política de assistência social) têm conhecimento do debate instituído no Conselho? De que forma? Qual a concepção de representatividade dos sujeitos pesquisados e como se configuram as relações de representatividade dos conselheiros no Conselho?

É no contexto dessa problematização que se desenvolve esta pesquisa, a qual tem, como foco, o espaço do Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa. Nesta pesquisa, busca-se também: compreender como se configuram as relações de representatividade dos conselheiros e como essas relações se materializam nas discussões do Conselho. Para o alcance desse objetivo geral, propomos os seguintes objetivos específicos: traçar o perfil dos atuais conselheiros; identificar, junto aos segmentos governamentais e não governamentais com representação no Conselho de Assistência Social de Ponta Grossa (CMAS), quais os mecanismos e ações de articulação entre os conselheiros e os setores por eles representados; identificar a materialidade da representação nas discussões do Conselho, por meio de análise das atas de reuniões e, por fim, analisar como se configuram as relações entre os conselheiros e as bases que representam.

A pesquisa tem caráter qualitativo, sendo realizada pelo seguinte procedimento metodológico: sistematização do referencial teórico com as principais categorias analíticas: democracia, sociedade civil, participação social, conselhos gestores e representatividade, a partir de alguns autores de referência do tema como: Schumpeter (1984), Pateman (1992), Duriguetto (2007), Rousseau (2002), Bobbio (2006) (2000), Nogueira (2004), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Gohn

(1990) (2003), Tatagiba (2002), Vázquez (2001), sem prejuízo de outros consultados.

Por meio do referencial, podemos visualizar o debate sobre a democracia, identificando perspectivas para o seu aprofundamento, a partir da participação de segmentos da sociedade civil, principalmente nos conselhos gestores de políticas públicas. A sistematização sobre a categoria representatividade, trouxe subsídios para a análise de como esta se materializa nas relações entre representantes e representados no Conselho de Assistência Social.

Solidificada a base teórico-conceitual sobre a problemática da pesquisa: as relações de representatividade, entre representantes e representados no Conselho, foi realizada a pesquisa de campo para buscar na realidade os elementos constitutivos do fenômeno pesquisado, (a partir dos sujeitos significativos que vivenciam essa realidade).

Na pesquisa de campo foi utilizado, como recurso de coleta de dados, o formulário e entrevista semiestruturada¹, pela coleta de depoimentos. A entrevista semiestruturada, conforme Triviños (1987), é um dos principais meios utilizados pelo investigador para a coleta de dados, e ainda “[...] oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação.” (TRIVIÑOS, 1987, p.146).

Durante o processo, buscamos explicações coerentes, lógicas e racionais para o objetivo do estudo, tendo, como principal enfoque, o sujeito representativo, vinculado ao objeto de pesquisa e, portanto, podendo contribuir com a sua experiência para reconstruí-lo. Os sujeitos envolvidos foram selecionados em razão de serem estreitamente ligados ao objeto desta pesquisa, o que tornou os depoimentos prestados essenciais para o esclarecimento do tema em foco.

Os sujeitos de pesquisa foram selecionados por amostragem e divididos em dois grupos: o primeiro grupo denominado de representantes (constituído por conselheiros), o segundo grupo denominado de representados (constituído por aqueles que elegeram ou indicaram os conselheiros).

No primeiro grupo (representantes), foram entrevistados três conselheiros governamentais: dois representantes da Secretaria Municipal de Assistência

¹ Os formulários utilizados para o perfil dos conselheiros seguem no apêndice B, assim como o roteiro das entrevistas (apêndice C). O projeto de pesquisa foi aprovado junto à Comissão de Ética em Pesquisa/COEP, em 01 de outubro de 2010, parecer nº 98/2010, protocolo 12852/2010.

Social (por ser a secretaria o maior número de representantes - três), um representante da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Qualificação Profissional e três conselheiros não governamentais: um de cada segmento com representação no Conselho (entidades sociais, profissionais da área, e usuários). Foi utilizado como critério de seleção a maior frequência nas reuniões ordinárias do Conselho, durante o ano de 2010.

No segundo grupo (representados), foram entrevistados um gestor municipal, um representante dos profissionais da área, um usuário e um gestor de entidade social. O critério de seleção desse grupo foi a participação como eleitor, na eleição para representantes da sociedade civil, ocorrida em primeiro de março de 2010, e a proximidade com a Política de Assistência Social.

Todos os sujeitos da pesquisa, constitutivos da amostra, são considerados sujeitos significativos da pesquisa, sendo importante “[...] não o número de pessoas que vai prestar a informação, mas o significado que estes sujeitos têm [...] a realidade do sujeito é conhecida a partir dos significados que por ele lhe são atribuídos.” (MARTINELLI, 1994, p.14).

Também utilizamos como instrumentos a pesquisa documental e a observação do pesquisador, devido à nossa experiência e inserção no campo de pesquisa. A observação foi efetivada no acompanhamento das reuniões e discussões do Conselho. Para a pesquisa documental, foram consultadas as Atas do Conselho, desde sua implantação, o Estatuto, o Regimento Interno e suas alterações, as Legislações pertinentes ao mesmo e as Resoluções do Conselho.

Após a coleta dos depoimentos, foi feita a transcrição literal, a organização dos dados e a identificação das categorias empíricas, segundo o procedimento de análise de conteúdo. Esse procedimento constituiu-se na organização e análise do material, à luz da pesquisa bibliográfica e documental, posto que, esse procedimento somente adquirirá força e valor “[...] mediante o apoio de determinado referencial teórico [...]” (TRIVIÑOS, 1987, p. 159).

No processo de análise dos dados foram identificadas as seguintes categorias analíticas: motivação e conhecimento, materialização da representatividade dos conselheiros nas discussões do Conselho Municipal de Assistência Social e relações dos conselheiros com os segmentos representados.

Durante todo o processo de pesquisa tivemos como balizador o método dialético, como leciona Triviños (1987):

O método capaz de aprofundar a análise da realidade do fenômeno social, com todas as suas contradições, dinamismo e relações, é o método dialético, Este não é fácil de manejar. Ele, além de exigir capacidade reflexiva ampla, precisa do apoio de vasta informação e de sensibilidade para captar os significados e explicações dos fenômenos não só a nível de sua aparência, mas também, muitas vezes, de sua essência. (TRIVIÑOS, 1987,p.151).

A partir desses procedimentos e pressupostos, o trabalho foi assim estruturado: Capítulo I – Democracia(s), Sociedade(s) civil e Representatividade(s), no qual foram sistematizados os fundamentos teóricos e conceituais sobre as concepções de democracia e suas expressões contemporâneas, a relação complementar entre democracia representativa e a democracia direta ou participativa, os conselhos gestores de políticas públicas e a categoria central desse estudo, a representatividade.

Capítulo II – As Relações de Representatividade dos Conselheiros Municipais de Assistência Social de Ponta Grossa, onde foi realizada uma sistematização sobre os elementos que compõe o contexto sócio-cultural e histórico do município de Ponta Grossa e do Conselho Municipal de Assistência Social, aspectos do perfil dos conselheiros e a análise dos dados coletados na pesquisa de campo.

Na sequência, apresentamos os resultados do processo de pesquisa empreendido no período de realização do Mestrado 2010/2011, com vistas a contribuir com as discussões sobre os desafios de materializar os preceitos democráticos de representatividade nas relações entre representantes e representados no Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa. Acreditamos que, a democracia se materializa, tanto na dimensão macro-societária, como também nos espaços micro-societários, não se limitando a propostas de governos ou formas de Estado, mas sim, a prática social, nesse caso específico, a prática social de representatividade dos conselheiros.

Destacamos que, a pesquisa investigou as relações entre dois grupos: a vocalização dos representantes e dos representados, o que ocasionou uma densidade nos dados coletados, fazendo com que a análise dos mesmos se tornasse um processo complexo, provocando aproximações sucessivas, até que essas levassem à compreensão das múltiplas determinações que cercam o objeto. Porém, temos a concepção de que as verdades científicas “[...] significam graus do conhecimento, limitados pela história [...]” (TRIVIÑOS, 1987, p.51), assim, em outro

momento histórico, a realidade analisada nesta pesquisa, pode se mostrar de outra forma.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA(S), SOCIEDADE(S) CIVIL E REPRESENTATIVIDADE(S)

1.1. Concepções² de Democracia e suas Expressões Contemporâneas

Ao discutir a questão da democracia Held (1987) se pronuncia situando que a democracia tem sido defendida com base na ideia de que ela atinge um ou mais valores ou bens fundamentais: igualdade, liberdade, auto desenvolvimento moral, interesse comum, interesses privados, utilidade social, satisfação de necessidades e, ainda, decisões eficientes. A história do embate de posições é a arena onde se concentra a luta para determinar se a democracia significará algum tipo de poder popular (uma forma de vida na qual os cidadãos estarão engajados em autogoverno e autorregulamentação) ou em ajudar no processo de tomada de decisões (um meio de legitimar as decisões daqueles eleitos para o poder – os representantes – de tempos em tempos). Para compreender as diferentes perspectivas de democracia, é importante sistematizar os diferentes autores e concepções que as envolvem na sociedade contemporânea.

Os modelos de democracia podem ser divididos em dois tipos, como concebe Held (1987): democracia direta ou participativa - um sistema de tomada de decisão sobre assuntos públicos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos - ou a democracia liberal ou representativa – um sistema de governo envolvendo oficiais eleitos que tomam para si a tarefa de representar os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos dentro do quadro de referência do governo, da lei.

Nesta sistematização bibliográfica, consideram-se os seguintes modelos do debate contemporâneo sobre democracia: a democracia elitista ou representativa e a democracia direta ou participativa³.

² “Concepção significa noção, ideia, conceito, compreensão, modo de ver, ponto de vista, opinião, conceito. (FERREIRA, A.B.H. Dicionário Aurélio, 1994 e 1995, p.166).

³ A terminologia das principais formas de democracia variam conforme os autores. Neste trabalho utilizaremos a democracia elitista, liberal ou representativa e a democracia direta ou participativa para organizar a presente descrição.

1.1.1. – Democracia elitista ou representativa

Com base em Duriguetto (2007), temos que Max Weber e Joseph Schumpeter são os exemplos mais significativos no início do século XX para o debate sobre a democracia elitista ou representativa.

Inicialmente, trazemos alguns traços do pensamento de Weber sobre democracia, o qual coloca que, a crescente racionalização da produção capitalista e sua orientação para a eficiência transformaram a democracia em uma forma de concentração do poder na mão de um corpo especializado de funcionários, considerando que, as massas seriam incapazes de realizar uma ação política por iniciativa própria. A partir do pensamento de Weber, temos que “[...] a participação política, como o ato do voto, não produz consciência política ou conduz as massas ao poder, mas revela apenas a identificação das massas com o carisma pessoal de um líder político.” (DURIGUETTO, 2007, p.75). Ainda, a democracia seria um mecanismo de competição entre líderes políticos pelo voto do eleitor.

Um dos primeiros pensadores liberais a valorizar positivamente a expressão democracia foi Schumpeter (1984), que também buscou responder teoricamente ao desafio da democracia, mas a posicionou a serviço da conservação da ordem existente. Para este autor a teoria democrática é dissociada de quaisquer ideais ou fins, conforme coloca:

[...] a democracia é um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas - legislativas e administrativas – e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas. (SCHUMPETER, 1984,p.304).

A competição pela liderança (que é a marca distintiva da democracia) e o voto são os únicos tipos de participação oferecidos ao cidadão. Democracia, então, seria uma estrutura institucional para chegar a decisões políticas investindo certos indivíduos com o poder de decidir sobre todas as questões como consequência de sua dedicação bem sucedida à obtenção do voto popular.

A definição do método democrático apresentado por Schumpeter (1984) será que “[...] o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população.” (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

Nessa perspectiva, a competição pela liderança é a principal característica da democracia, seus líderes precisam ser ativos, possuir iniciativa e decisão. Schumpeter (1984) coloca que não se formam maiorias e a política é feita por elites; o povo, para ele, não consegue juntar razão e interesse, como enfatiza Held (1987):

No sistema democrático de Schumpeter, os únicos participantes plenos são os membros das elites políticas em partidos e em instituições públicas. O papel dos cidadãos ordinários é não apenas altamente limitado, mas retratado como uma intrusão indesejada no funcionamento tranquilo do processo público de tomada de decisões. (HELD, 1987, p.168).

Democracia passa a ser então, o cumprimento de alguns procedimentos formais, sendo o principal deles a existência de eleições periódicas, nas quais os representantes são escolhidos entre as elites.

Held (1987) quando se refere a Weber e Schumpeter, coloca que partilharam uma concepção de vida política na qual haveria pouco espaço para a participação democrática e o desenvolvimento coletivo e, onde qualquer espaço existente estava sujeito a ameaça de constante erosão por parte de poderosas forças sociais. As obras de ambos tenderam a uma percepção bastante restrita de democracia, vendo-a como um meio de escolher pessoas encarregadas da tomada de decisões e de colocar alguns limites a seus excessos.

Apesar das contradições de ideias com os padrões atuais de democracia, a importância da teoria de Schumpeter para as teorias democráticas posteriores é inquestionável. Segundo Pateman (1992), a noção de teoria clássica de Schumpeter, a caracterização que ele fez do método democrático e o papel da participação neste método, tornaram-se quase universalmente aceitos em textos recentes sobre teoria democrática.

Destaca-se, ainda, no estudo da democracia elitista ou representativa as contribuições de Dahl, que segundo Duriguetto (2007), esse autor leciona que a existência da democracia é definida pelo reconhecimento empírico de um conjunto de condições necessárias para sua caracterização e maximização, sendo que:

[...] o requisito mínimo para a existência de um regime democrático é aquele que permite aos cidadãos terem oportunidades de formular preferências, expressá-las através da ação individual e coletiva e de tê-las igualmente consideradas nas políticas governamentais. (DURIGUETTO, 2007, p. 96).

Na mesma direção, Duriguetto (2007) coloca que o objetivo de Dahl é identificar condições necessárias e suficientes para que existam poliarquias⁴, ou seja, um sistema político em que as condições acima descritas, existam em nível relativamente alto e investigar as condições que favoreçam ou dificultam seu estabelecimento, pois essas condições podem servir como critério para decidir e classificar diferentes graus de democratização dentro dos e entre os países.

Mediante colocações de Oliveira (2003) sobre Dahl, aprendemos que defendia que a teoria democrática se preocuparia com os processos por meio dos quais os cidadãos exerceriam relativo grau de controle sobre seus líderes. Nesse caso, democracia é entendida por Dahl como “um sistema político em que a oportunidade de participar das decisões é compartilhada amplamente por todos os cidadãos adultos.” (DAHL, 1987, p.14 *apud* OLIVEIRA, 2003, p.36). O termo democracia refere-se, segundo este autor, a um ideal não alcançado, o que gera confusão e controvérsias. Por essa razão, utiliza o termo poliarquia para referir-se aos sistemas políticos com sufrágio amplo e garantia das liberdades e oportunidades individuais. Dessa forma:

[...] Dahl classifica como poliarquias os sistemas políticos que protegem a liberdade de expressão, a liberdade de formar e participar de organizações, o acesso à informação, a existência de eleições livres, a competição dos líderes pelo apoio do eleitorado e as características das instituições destinadas a formular a política governamental. (DAHL, 1987 *apud* OLIVEIRA, 2003, p.36).

Dahl assinala, conforme Duriguetto (2007), que, na maioria das sociedades (excluindo ativistas e dirigentes políticos), grande parte dos cidadãos apresenta uma cultura política rudimentar e apática. Nas formulações de Dahl, evidencia-se que a maior parte da política é determinada pela ação de minorias relativamente pequenas e ativas. Trata-se de um sistema que permite a todos os grupos ativos e legítimos serem ouvidos em alguma etapa do processo de tomada de decisões. Nesse sentido temos a afirmação:

[...] o caráter democrático de um regime é assegurado pela existência de múltiplos grupos ou múltiplas minorias. [...] Dahl argumentou que a democracia pode ser definida como o governo das

⁴ Ao introduzir o conceito de poliarquia, Dahl refere-se a sistemas que apresentam tolerância relativamente maior à autonomia individual e organizacional. Existem, nas poliarquias, numerosas organizações como clubes privados, grupos de pressão, partidos políticos e sindicatos, e nelas se utiliza mais a persuasão do que a coerção. (OLIVEIRA, 2003, p.36).

minorias, pois o valor do processo democrático está no governo das “múltiplas oposições minoritárias”, não no estabelecimento da “soberania da maioria.” (HELD, 1987, p.175).

Na democracia elitista ou representativa mantém-se a defesa da democracia, mas essa se limita ao voto e exclui formas mais ativas de participação. Quando admitida, essa participação não ultrapassa os limites estabelecidos pelas elites, que recruta a população para obter o apoio em época de eleições.

Um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, não importando o órgão de decisão. Em oposição a esse modelo de democracia representativa, muitos autores dispostos a pensar numa nova forma de controle democrático e qual deve ser a esfera de tomada de decisões, contribuíram para a reformulação das concepções sobre democracia e liberdade. Alguns significativos expoentes dessa nova forma de democracia e suas principais proposições serão destacadas a seguir.

1.1.2. - Democracia direta ou participativa

Como anteriormente colocado, a democracia direta ou participativa pode ser pensada como um “sistema de tomada de decisão sobre assuntos públicos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos.” (HELD, 1987, p.4). Destacam-se, como pensadores dessa perspectiva, os seguintes teóricos: Jean-Jacques Rousseau (2002), C.B. Macpherson (1978) e Carole Pateman (1992).

Rousseau fornece os alicerces da teoria da democracia participativa, e pode ser considerado um grande teórico da participação, ocupando lugar de destaque por seus estudos sobre democracia como participação direta do cidadão.

Em meados do século XVIII, Rousseau em *O Contrato Social* (1762), insiste na participação individual de cada cidadão na tomada de decisões políticas e, é nesse pensador que se podem encontrar as hipóteses básicas a respeito da função da participação no interior de um Estado democrático.

Rousseau (2002) defendeu que democracia significa participação de todos na formação do poder e certas condições econômicas são necessárias para um sistema participativo. Pensava uma sociedade formada por pequenos proprietários camponeses, uma sociedade onde houvesse igualdade e independência econômica. A principal desigualdade deriva da propriedade privada e da divisão do trabalho, não

havendo democracia efetiva onde existe excessiva desigualdade material entre os cidadãos.

No ideal concebido por Rousseau deveria existir uma situação em que “[...] nenhum cidadão fosse rico o bastante para comprar o outro e em que nenhum fosse tão pobre que tivesse que se vender.” (ROUSSEAU, 1968 *apud* PATEMAN, 1992, p.36). Este pensador denunciava a desigualdade da distribuição da propriedade e, para Coutinho (2006), Rousseau condena o trabalho assalariado dizendo que a democracia era incompatível com o principal instituto do modo de produção capitalista, a propriedade privada.

A partir de Duriguetto (2007), aprendemos que, para Rousseau, o fundamento da ordem e da legitimidade sócio-política repousa na noção de vontade geral, entendida como a tradução do que há de comum nas vontades individuais, ou seja, o substrato coletivo das consciências, e não a simples concordância das vontades particulares. O que dá suporte à vontade geral é o interesse comum, a partir do qual a sociedade deve ser governada. Assim, para Rousseau (2002), a democracia implica em dois pressupostos que estão ligados mutuamente: distribuição mais igualitária da riqueza e da propriedade e o domínio de uma vontade geral.

O principal resultado político é que a vontade geral afeta a todos de modo igual, de forma que os direitos e interesses individuais são protegidos, e, ao mesmo tempo se cumpre o interesse público. Entretanto, como afirma Duriguetto (2007), Rousseau propõe que:

[...] é através da construção da vontade geral, como condição subjetiva da soberania popular e do contrato, que se constitui a conexão entre as esferas sociais, subjetivas e políticas, pois é ela que gera o povo como sujeito coletivo, e é em direção a ela que ele encaminha suas ações. (ROUSSEAU *apud* DURIGUETTO, 2007, p. 41- 42).

No sistema preconizado por Rousseau (2002) só é legítima uma lei quando aprovada pela assembléia popular, o povo soberano não delega sua soberania a representantes, mas apenas comissiona, ou seja, nomeia funcionários que executam sua vontade.

Toda a teoria política de Rousseau (2002), apoia-se na participação individual de cada cidadão na tomada de decisões, sendo a principal função da participação o caráter educativo. A participação provoca um efeito psicológico sobre os que

participam, pois, quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo.

Segundo Pateman (1992), a teoria política de Rousseau nos traz o argumento de que há uma interrelação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos, sendo que, a principal função da participação tem caráter educativo. Esses argumentos formam a base da teoria da democracia participativa enfatizando a importância da participação dos indivíduos nos assuntos públicos. Para a autora, as possibilidades de mudança nessa situação individual são verificadas a partir da participação nas questões públicas, fazendo referência à importância da participação a nível local, onde se dá o efeito educativo dessa participação, considerando que “é por meio da participação a nível local que o indivíduo aprende a democracia.” (PATEMAN, 1992, p.46), sendo que a participação no governo local é uma condição necessária para a participação a nível nacional, devido ao seu efeito educativo.

É importante ressaltar que a teoria da democracia participativa, segundo Pateman (1992), é construída em torno da afirmação de que, a existência de instituições representativas a nível nacional não bastam para a democracia, pois a participação do máximo de pessoas precisa ocorrer em todos os níveis para propiciar o desenvolvimento das qualidades psicológicas, portanto:

[...] para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas. (PATEMAN, 1992, p.61).

Na continuidade da discussão sobre democracia participativa trazemos as concepções de Macpherson (1978), o qual analisa o argumento da apatia política da maioria, mostrando como ela não é casual, sendo produzida pelo próprio sistema político, quando há desigualdade social. As pessoas com menos poder econômico, menor instrução, menos informação, percebem que influenciam muito menos que os situados na elite. A desigualdade social cria a apatia política. E esse resultado é desejado pelas elites dominantes, pois maior participação colocaria em risco a estabilidade do sistema. Para Macpherson (1978), a liberdade e o desenvolvimento individual só podem ser alcançados plenamente com a participação direta e contínua dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado.

A concepção de democracia participativa a partir de Macpherson (1978), remonta a um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação nos níveis acima, dessa forma “[...] os delegados teriam que ser suficientemente instruídos pelos que os elessem, e responsáveis para com eles de modo a tomar decisões em nível de conselho, em caráter razoavelmente democrático.” (MACPHERSON, 1978, p. 110). Esse autor concebe a proposta de conselhos como órgãos representativos e propõe que os conselhos sigam até o vértice da pirâmide, sendo necessário para a democracia do sistema, que os eleitos e encarregados das decisões sejam responsabilizados pelos que os elegeram. O mesmo autor levanta a dificuldade de atingir a democracia participativa nas sociedades atuais, dessa forma: “[...] o principal problema, quanto à democracia participativa, não é quanto a fazê-la funcionar, mas como atingi-la.” (MACPHERSON, 1978, p. 101).

Que obstáculos deverão ser removidos, isto é, que mudanças em nossa atual sociedade e na atual ideologia serão requisitos para chegarmos a uma democracia participativa? O próprio Macpherson propõe a “[...] mudança da consciência do povo, ao ver-se e agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade.” (MACPHERSON, 1978, p.102). Assim, consideramos a proposta de participação como elemento fundamental para o aprendizado e elevação da consciência dos membros da sociedade.

A teoria da democracia participativa coloca que os indivíduos deveriam receber uma espécie de “treinamento” em democracia, não limitado ao processo político nacional. Porém, a grande discussão é de como se dá esse processo de educação para a democracia, uma vez que a “[...] teoria da democracia participativa afirma que a experiência da participação, de algum modo, torna o indivíduo psicologicamente melhor equiparado para participar ainda mais no futuro.” (PATEMAN, 1992, p.65).

Analisando essa proposta de participação como um elemento para a democracia, somos levados a pensar que a participação no processo de tomada de decisões nos assuntos próximos do cidadão, como aqueles relativos a sua comunidade ou ao seu trabalho, pode capacitar os indivíduos a participar dos processos de tomada de decisões em níveis mais elevados, quando surge a oportunidade para tal, pois:

O argumento da teoria da democracia participativa é que a participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas [...]. No contexto de uma sociedade participativa o significado do voto para o indivíduo se modificaria: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão público. (PATEMAN, 1992, p.146).

Ainda, de acordo com Pateman (1992), a principal função da participação é educativa, tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos.

Democracia é um processo contínuo de conquistas de garantias e direitos fundamentais, mais ainda, é um instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, dentre eles a liberdade, a igualdade e a vontade da maioria.

Em suma, se é verdade que a dimensão de nossas sociedades exige que a forma principal de democracia seja a representativa, então, para garantir a efetiva soberania popular, é perfeitamente possível e desejável a presença de formas de democracia direta, articuladas com a democracia representativa. Somente a democracia participativa permite que o conjunto dos cidadãos decida os rumos da política. Porém, há que se exaltar que, no estudo sobre diferentes tipos de democracia, não podemos perder de vista que não pode haver verdadeira democracia se não houver igualdade de condições sociais e econômicas.

Coutinho (2006) coloca que o liberalismo⁵ nem sempre se apresentou como democrático, pois negava abertamente os postulados democráticos básicos, como a soberania popular e o sufrágio universal. Ao longo da história, foram sendo incorporados aos regimes liberais alguns direitos de cidadania, sobretudo de cidadania política, como o sufrágio universal e a limitação da jornada de trabalho, os quais não faziam parte do ideário liberal até início do século XX. Tais direitos, ao contrário, fazem parte do ideal democrático, o qual tem como pressuposto a socialização política. Como resultado dessa assimilação de novos direitos, conquistados pela luta de diferentes segmentos sociais, boa parte dos Estados

⁵ “O pensamento liberal é produção ideológica que reflete os interesses e as pretensões da sociedade burguesa, aparecida com a Revolução Industrial na Inglaterra, sobretudo a partir de meados do século XVIII. Expressão do industrialismo, o pensamento liberal consagra as liberdades individuais, a liberdade de empresa, a liberdade de contrato, sob a égide do racionalismo, do individualismo e do não-intervencionismo estatal na esfera econômica e social. Consagra, além disso, a liberdade de mercado, fazendo-o reinar soberanamente, elevado a um dom da natureza, responsável pela lei da oferta e da procura.” (VIEIRA, 1992,p.67).

existentes no mundo incorporaram alguns desses novos direitos, como o sufrágio universal e a livre organização sindical e partidária, resultantes de demandas não originariamente liberais, mas de natureza democrática.

Ao se referir aos direitos de liberdade como condição para a democracia Bobbio (2006), assim se manifesta:

Ideais liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade. (BOBBIO, 2006.p.44).

Numa perspectiva liberal, a democracia prevê um conjunto de regras para estabelecer quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Nesse processo deverá participar o maior número de membros do grupo, ou seja, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão. Nessa perspectiva apresentamos a seguinte concepção de democracia:

[...] por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados [...] incluindo-se neste conceito a estratégia do compromisso entre as partes através do livre debate para a formação de uma maioria. (BOBBIO, 2000a,p.22).

A democracia moderna, entendida em seu significado jurídico-institucional, vista como “regras do jogo”⁶, tem sua vinculação com o liberalismo e, nesse sentido o Estado se apresenta:

O Estado, no melhor estilo do liberalismo, é essencialmente um organismo de caráter jurídico, laico, neutro, mínimo, em condições de garantir as regras do jogo, de proteger as liberdades das partes e de favorecer a igualdade de oportunidades. (SEMERARO, 1999, p. 201).

⁶ Bobbio, após ter definido a democracia como conjunto de regras que consentem a participação da maior parte dos cidadãos nas decisões que interessam à coletividade toda, apresenta as seguintes regras: a) o direito de todos os cidadãos ao voto; b) o peso idêntico de qualquer voto; c) a liberdade de votar e de formar grupos políticos organizados; d) a possibilidade real de expressar alternativas diversas; e) o princípio da maioria numérica; f) o respeito das minorias. (SEMERARO, 1999, p.201).

Do ponto de vista ético, para uma sociedade democrática não bastam as “regras do jogo democrático”, direitos de liberdade, ou ainda decisões da maioria, mas a democratização das **relações** econômicas e sociais da sociedade. O próprio Bobbio, conforme indica Semeraro (1999), percebe esse desafio quando considera, não mais o número de pessoas que tem o direito de votar, mas o número de lugares diferentes em que se exerce o direito do voto.

Conforme Semeraro (1999) as teorias do liberalismo que defendem a separação entre o indivíduo e o Estado, o privado e o público, a economia e a política, esvaziam de significado qualquer instituição coletiva e desqualificam os valores sociais. “O próprio Estado mínimo e neutro [...] tende a crescer [...] para poder atender às exigências de proteção e ao acúmulo ilimitado de bens que vem se concentrando nas mãos de indivíduos e de grupos descompromissados com a sociedade.” (SEMERARO, 1999, p.211). Assim, o principal obstáculo à democracia é a concentração de privilégios que exigem uma forte concentração das estruturas de poder. O Estado só tende a diminuir na medida em que se expande a democracia, se socializa o poder e cresce a autonomia e a autogestão na sociedade civil.

Como contraponto da perspectiva de democracia como prolongamento do liberalismo (democracia como instituição jurídica e parlamentar), Semeraro (1999) apresenta a concepção gramsciana de democracia, amadurecida no âmbito das lutas populares e adquire o significado de participação e exercício popular do poder. “Ainda que as liberdades individuais e as instituições democráticas sejam necessárias, para Gramsci não garantem por si só a existência da democracia.” (SEMERARO, 1999, p.207).

Nas atuais democracias foram surgindo sujeitos políticos relevantes (associações, sindicatos, partidos). “Os movimentos associados, e não mais os indivíduos isolados, são, na verdade, os verdadeiros protagonistas do mundo atual.” (SEMERARO, 1999, p. 195). Democracia, aqui, é vista como pluralismo, com centralidade no indivíduo, sendo que o indivíduo não é para o Estado, mas o Estado é para o indivíduo. Esse pluralismo, como lembra Semeraro (1999), se não for acompanhado pela participação popular, pode ser o melhor e mais moderno instrumento para sacralizar ainda mais o privado, encobrir o corporativismo e alargar as desigualdades.

Semeraro (1999) coloca que para Gramsci, “o máximo desenvolvimento da individualidade e da subjetividade, luta para despertar a consciência e a participação

ativa, exige a responsabilidade e o espírito de iniciativa. Não apenas de setores privilegiados da sociedade, mas de todos. (SEMERARO, 1999, p.206).

Por isso, a partir dos princípios fundamentais ao seu sistema, o liberalismo nunca vai chegar a ultrapassar as fronteiras que abrem o acesso à democratização da sociedade. Semeraro (1999) continua, apontando outra perspectiva, universaliza a liberdade e a democracia e rompe com a lógica individualista e mercantilista da visão liberal. Em relação à Gramsci se manifesta:

Para Gramsci, essas distorções só podem ser superadas quando se conjugar a democracia como um sistema hegemônico realmente popular no qual se opere- seja na legislação seja na economia- a passagem (molecular) dos grupos dirigidos ao grupo dirigente. A realização dessa mudança revolucionária nunca vai ser possível no espaço circunscrito pelo liberalismo. (GRAMSCI *apud* SEMERARO, 1999, p.209).

Continua o autor afirmando que, nesse contexto, o indivíduo é visto como um sujeito articulado, componente de uma classe que, ao se fazer portadora de nova concepção de mundo e de sociedade, gera rupturas com a velha concepção do poder e poderá construir uma sociedade de homens realmente livres.

Ao se manifestar sobre democracia, Atilio Borón (1996) coloca que, “a crença, teoricamente errônea e historicamente falsa de que democracia é um projeto que se esgota apenas na normalização das instituições políticas”. Democracia não é apenas a institucionalização das “regras do jogo” de uma ordem política, mas sim “[...] democracia é a coagulação de um determinado resultado da luta de classes.” (BORÓN, 1996, p. 64- 65).

Desse modo, democracia não é vista apenas como método ou forma institucional mas sim como democracia substantiva, democracia que advém das massas, com vistas à superação das desigualdades, com um novo projeto societário. Nesse sentido Borón propõe uma fórmula: “Democracia: método+substância.” (BORÓN, 1996, p. 69).

Podemos aludir a essa fórmula que o método é expressão de democracia representativa e a substância é a expressão da democracia direta ou participativa.

A articulação dessas duas formas de democracia (direta e representativa) e a concepção de público, (não se limitando a esfera governamental, ampliando-se aos segmentos da sociedade civil que podem gestionar a vida social), serão aspectos desenvolvidos na sequência.

1.2.- Relação complementar entre democracia representativa e democracia direta ou participativa

Se até então a democracia participativa era vista como contrária à democracia representativa, atualmente ela vem associada ao diálogo, capaz de gerar consensos para a tomada de decisões, tentando a superação do antagonismo entre representação e participação. Conforme propõe Nogueira (2004):

[...] A tendência atual não mais pensa a participação como o reverso da representação ou como veículo privilegiado da pressão popular, mas sim como expressão de práticas sociais democráticas interessadas em superar os gargalos da burocracia pública e em alcançar soluções positivas para os diferentes problemas comunitários. (NOGUEIRA, 2004, p. 121).

O debate contemporâneo sobre a democracia participativa emerge como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais, como colocam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). A teoria democrática convencional, baseada na democracia representativa, não admite o conflito social e limita o conceito de política à luta pelo poder por meio de eleições. A democracia participativa tem outra visão, amplia o conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos, sendo pensada a partir de “[...] uma noção de democracia como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo.” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 17).

A democracia representativa, até então hegemônica, entrou em crise e, quanto mais a democracia representativa foi se mostrando ineficiente, mais foi cristalizando-se a perspectiva que a saída, isto é, a resolução dos problemas sociais e econômicos não mais passaria pela representação. Nessa mesma direção:

[...] a (re) valorização da idéia de democracia direta- contrastará cada vez mais a imagem de equilíbrio, eficiência e autenticidade vinculada à democracia representativa. E ainda que o liberalismo tenha resistido, (recompondo-se em parte como neoliberalismo) é evidente que a democracia participativa tornou-se uma referência impossível de ser ignorada. (NOGUEIRA, 2004,p. 136).

Nesse caminho, o mesmo autor coloca que, qualquer forma que se utilize para interpretar a sociedade moderna e seus desafios, não tem como colocar a democracia representativa e a democracia direta numa **relação** de antagonismo,

como se existisse uma incompatibilidade entre elas. Da mesma forma que “[...] democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos, mas são dois sistemas que podem se integrar reciprocamente.” (BOBBIO, 2000a, p.65).

As experiências políticas que assumiram o nome de democracia participativa se opõem ou buscam complementar as formas de democracia representativa. Nesse sentido, Sader (2002) coloca que essas são experiências de políticas de afirmação do Estado de direito, como responsabilidade social de empresas, participação de mulheres na luta política, e outras formas de afirmação de direitos sociais. Nas palavras do autor:

O mais significativo dessas experiências é a tentativa de levar a cabo uma reforma radical do Estado, fazendo da participação não apenas um elemento de maior transparência governamental, mas alavanca para a construção de um tipo diferente de Estado, que suponha uma outra forma de **relação** entre governantes e governados e, portanto, de cidadania e de democracia. (SADER, 2002, p. 668-669, grifo nosso).

Novas formas de pensar o processo democrático foram surgindo, não como forma antagônica à democracia representativa, mas principalmente como forma complementar, visualizando um desenho democrático fundamentado na participação da sociedade⁷, na construção dos direitos e na implementação da cidadania, assim:

[...] surgem também novas formas de pensar a agência na luta pela democracia, a estrutura ou desenho de um regime democrático e os tipos de direitos e de cidadania necessários a um projeto democrático que não somente pede o cumprimento das promessas do Estado democrático de direito, mas que propõe mudanças radicais na forma de pensar e exercer a política, isto é, o poder, a representação e a participação da sociedade. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 21).

A partir da posição desses autores, percebemos que, ao modelo de democracia representativa, deverá ser incorporada a democracia direta, a partir da gestão participativa. A continuidade do processo de democratização levará a sociedade a exigir sempre mais participação e presença ativa na tomada de

⁷ Segundo Sader (2002), a qualidade da democracia seria medida pelo nível de participação política, enquanto o grau de legitimidade dos governos seria dado pela capacidade de satisfazer as demandas populares, temos assim configurada a ideia de que a democracia está articulada com a participação popular.

decisões. Concordamos com Nogueira (2004) quando coloca que aumentam “[...] os espaços em que os cidadãos (os grupos, as associações) exercem algum poder de voto ou de veto, com o que se altera o peso relativo da representação política.” (NOGUEIRA, 2004, p. 135).

Na mesma direção, apontamos as colocações de Benevides (1994), que defende a complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa, adotando a expressão “democracia semidireta” (BENEVIDES, 1994, p. 10) como participação política, por meio de canais institucionais, como a eleição, o referendo, plebiscito e a iniciativa popular.

Com Nogueira (2004), aprendemos que, no mundo moderno, o mundo da sociedade de classes, do capitalismo e do Estado democrático representativo, podemos visualizar quatro modalidades de participação, sendo:

- a) participação assistencialista, de natureza filantrópica ou solidária, que funciona como estratégia de sobrevivência, como práticas de auxílio mútuo e de mutirão. Nas fases que precederam à afirmação dos direitos de cidadania, foi essa a modalidade dominante da participação;
- b) participação corporativa, dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou categorias profissionais. Foi esta forma de participação que esteve na origem do sindicalismo moderno;
- c) participação eleitoral, pode ser vista como a que não visa apenas à defesa de interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a coletividade;
- d) participação política, complementa e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. Realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. “[...] É essa participação que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos, por isso seus protagonistas centrais são os cidadãos.” (NOGUEIRA, 2004, p. 133).

Ao longo do século XX, múltiplas combinações entre essas quatro modalidades de participação desafiaram o instituto da representação. Aos poucos “a democracia representativa liberal foi mostrando seus limites e sua dificuldade de conviver com sociedades sempre mais pluralistas, complexas, fragmentadas e solicitantes” (NOGUEIRA, 2004, p.134), sendo importante ressaltar que a participação deve ser considerada quanto à sua possibilidade de fortalecer e aprofundar a democracia.

O conceito de participação⁸ para Teixeira (2001), supõe uma **relação** em que os atores fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades e afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações, a partir dos recursos disponíveis nos espaços públicos. Consequentemente, a participação deve ser entendida como processo, a partir da interação entre os diversos sujeitos.

Teixeira (2001) adota a perspectiva de participação cidadã como “um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações.” (TEIXEIRA, 2001, p.30). Essa forma de participação não nega o sistema da representação, propondo a articulação entre os mecanismos de representação, baseados no princípio da maioria, assim:

A participação cidadã é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre a representação e participação. (TEIXEIRA, 2001, p. 32-33).

A articulação entre mecanismos de representação prevê uma nova perspectiva de gestão democrática baseada na inserção dos cidadãos nas questões de interesse público. Segundo Nogueira (2004), essas novas formas de gestão “promovem um novo vínculo entre representante e representado, tanto no sentido de que alarga e reformula a representação quanto no sentido de que dá novo valor e novo espaço à democracia participativa.” (NOGUEIRA, 2004. p.146).

Nesse sentido, a participação contribuiria para uma desprivatização do Estado, que se tornaria mais permeável ao interesse público. Em outras palavras:

A participação é então concebida fundamentalmente como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, distinguindo-se, portanto, de uma concepção de participação que se limita à consulta à população. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 48-49).

⁸ Teixeira (2001) ensina que “independentemente das formas de que se pode revestir, a participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas.” (TEIXEIRA, 2001, p.27).

Esse processo social em construção é possível ser denominado de gestão participativa, a qual precisa estar revestida de força e de iniciativa suficientes para dirigir, coordenar e impulsionar o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, visando à garantia da qualidade dos serviços públicos. Assim, essa forma de gestão necessita, acima de tudo, “ser capaz de pensar o Estado e de valorizar o espaço público democrático.” (NOGUEIRA, 2004. p.148).

Em referência à qualidade dessa participação na gestão, Nogueira (2004) se manifesta colocando que, a qualidade e as implicações práticas da participação dependem do modo como ela se vincula à política e ao político, do quanto ela se mostra associada “a um campo ético-político específico.” (NOGUEIRA, 2004, p. 141-142). A participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes é a verdadeira participação democrática, devendo mostrar-se capacitada para se responsabilizar por seus atos e decisões, promovendo um novo vínculo entre o representante e o representado. Assim, “A gestão participativa deve ser capaz de fundir participação com decisão, execução, avaliação e controle, fazendo com que suas operações básicas fiquem articuladas, alimentando-se umas às outras.” (NOGUEIRA, 2004, p. 151).

Nessa mesma direção, lembramos da concepção de participação de Ammann⁹ (1978) que também discute a participação e concebe-a na qualidade de um processo dialético dependente das **relações** sociais de produção e das orientações políticas e ideológicas do Estado, assim, a verdadeira participação democrática (expressão utilizada por Nogueira) também tem vínculo na medida em que as camadas populares tomam parte na produção e na gestão da sociedade a que pertencem. Nesse sentido, Ammann propõe a seguinte noção de participação: “Participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada.” (AMMANN, 1978, p. 61).

Somado a essa articulação (produção, gestão e usufruto), um dos principais requisitos para o sucesso da gestão participativa, como coloca Nogueira (2004), é

⁹ Nesse sentido ver AMMANN, S.B. Participação Social. 2ª Ed. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978. Nesse trabalho a autora reflete teoricamente o problema da participação social estabelecendo um diálogo com a sociologia, tendo implícito, em seu estudo sobre participação social, o conceito de democracia.

que a comunidade tenha uma cultura ético-política forte e em constante revitalização. Isso depende de uma educação para a cidadania, é uma questão de consciência política. É impossível imaginar processos deliberativos ampliados (democráticos e participativos) sem cidadãos em condições de deliberar em esferas predominantemente argumentativas. Nessa direção apontamos que:

[...] participar é também fazer-se presente no debate público democrático, no qual os pontos de vista se explicitam e se formatam os consensos fundamentais, no qual se constituem as opiniões, armam-se as lutas pela hegemonia e delineia-se uma ideia de ordem pública e comunidade política. A participação não pode ser dissociada nem da educação para a cidadania, nem da formação de uma cultura política. (NOGUEIRA, 2004, p. 153).

Semeraro (1999) ao manifestar-se sobre os escritos de Gramsci coloca que a hegemonia¹⁰ das classes trabalhadoras “[...] é uma **relação** pedagógica entre grupos que querem educar a si próprios para a arte do governo e tem interesse em conhecer todas as atividades, inclusive as desagradáveis.” (SEMERARO, 1999, p.81, grifo nosso). No processo de formação da hegemonia deve-se instaurar **relações** pedagógicas procurando chegar às transformações econômicas e sociais, fundamentais para a construção de uma verdadeira democracia.

A esfera da cultura, enquanto espaço de preparação e elevação da consciência crítica das massas é, para Gramsci, como supõe Duriguetto (2007), um fator decisivo no processo de criação dessa nova sociabilidade/democracia. A hegemonia, como direção intelectual e moral, incorpora uma dimensão educativa na medida em que desencadeia um processo que aspira construir sujeitos ativos que buscam formas para romper com a submissão e subalternidade, preparando-os para a participação na construção do consenso e para a superação da **relação** entre governantes e governados. Quando se manifesta a este respeito, Coutinho (1994) coloca: “Com a socialização da participação política, com a ocidentalização das

¹⁰ Segundo Semeraro(1999), para Gramsci, a concepção de hegemonia supõe diferenças, multiplicidade, conflito e interdependência entre partes sociais. De modo que, o grupo que se propõe a ser hegemônico deve demonstrar as suas capacidades de persuasão e de direção, muito mais do que a força e a dominação. A hegemonia tem íntima ligação com a democracia, entendida como forma de busca pública da verdade, como consenso obtido por meio de uma escola permanente de liberdade e de autonomia, como construção de uma racionalidade coletiva, animada pelas paixões e pelos afetos de indivíduos conscientes de suas diversidades. A hegemonia [...] é acima de tudo a permanente movimentação de iniciativas que elevam a capacidade subjetiva e a participação dos indivíduos. (SEMERARO, 1999, p.85).

sociedades, não é mais possível que os governantes governem estavelmente sem o consenso dos governados.” (COUTINHO, 1994, p.139).

O consenso nasce da participação, daí a importância, para Gramsci, dos intelectuais que exercem “[...] uma função de organização, direção, educação, seja no terreno da produção, seja no da cultura, da política, da administração [...] é o portador da função hegemônica, o elaborador e difusor das ideologias.” (GRAMSCI *apud* DURIGUETTO, 2007, p. 64).

A construção do consenso, no pensamento gramsciano, é a busca das aspirações e das demandas que estão dispersas nas classes subalternas. Então, consenso: “Significa saber convencer, persuadir, ganhar adesão pelo envolvimento ativo, propositivo e não pela manipulação e passividade.” (DURIGUETTO, 2007, p. 63).

Neste sentido, apontamos as colocações de Benevides (1994) em relação à educação política, entendida como educação para a cidadania ativa¹¹, sendo o ponto “nevralgico” da participação popular, esta educação se processa na prática. Em relação a esse assunto, a autora enfatiza: “o que importa é que se possa garantir a informação e a consolidação institucional de canais abertos para a participação – com pluralismo e com liberdade.” (BENEVIDES, 1994, p. 10).

Nas **relações** complementares entre democracia representativa e democracia direta, a representação demonstra os interesses, necessidades e aspirações da sociedade e é por meio da participação que a sociedade civil exerce o controle social sobre os governos. Teixeira (2001), considera que as várias dimensões da participação podem ser realizadas em espaços públicos e em relação à representação coloca:

Trata-se, pois, de tornar a representação um espelho dos interesses e aspirações da sociedade, via mecanismos da sociedade civil (espaços públicos, ações coletivas) e de fazer a participação exercer um papel próprio, de expressão, controle e influência sobre aqueles que exercem mandatos. (TEIXEIRA, 2001, p. 45).

A articulação entre a democracia representativa com a gestão participativa tem contribuído para desprivatizar a gestão pública, contribuindo com a publicização

¹¹ Cidadania ativa, termo que, segundo Benevides (1994), é a cidadania que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política. Essa formulação será revista na sequência do texto.

e democratização das políticas sociais. Essa articulação entre a democracia representativa com canais de participação direta tem criado uma nova concepção de democracia mais profunda, uma concepção de democracia participativa capaz de ampliar a democracia mediante uma efetiva partilha de poder de gestão da sociedade.

Algumas regras são necessárias, tanto à representação quanto à participação. Quanto mais participativa é uma comunidade, mais regras supõe essa participação, pois, caso contrário, sugeriria a “imagem populista do governante que interage diretamente com seus governados.” (NOGUEIRA, 2004, p. 160). Para suprir essa necessidade de regras na participação da gestão pública, são organizados os canais institucionais de participação, espaços regulados nos quais os interesses do governo e os interesses dos setores populares buscam alcançar uma síntese; esse quadro nem sempre supõe harmonia e, muitas vezes essa **relação** é permeada por conflitos. “Os canais de participação são espaços de discussão e negociação de políticas públicas, espaços de explicitação de conflitos e interesses, contrários, portanto, a qualquer idéia de processo harmonioso de delegação de poderes, em que existiriam apenas iguais.” (PONTUAL& SILVA, 1999 apud NOGUEIRA, 2004, p. 161). Os canais de participação supõem um espaço contraditório, no qual, diversos interesses estão em disputa, dentre eles, os projetos de classe, portanto, um espaço que oportuniza a construção de alianças, construção do consenso e luta por diferentes projetos societários.

A democracia participativa pode avançar se seus cidadãos forem alcançados por “processos fortes de educação política, de conscientização cívica e de politização.” (NOGUEIRA, 2004, p.164). Cidadãos ativos, portadores de direitos e de deveres, dependem de condições adequadas de participação na esfera pública. Para tanto, existe a necessidade de uma participação efetiva dos sujeitos, com vistas à transformação da sociedade, como coloca Luiz (2010) “[...] uma participação na qual os sujeitos tornam-se protagonistas de sua história e a partir dela desenvolvem autoconsciência crítica. Chegando a esse nível, a participação estará associada à ampliação de direitos e à cidadania.” (LUIZ, 2010, p. 67). A participação que se almeja advém de um compromisso com a cidadania e poderá ser utilizada pelos sujeitos como forma para fiscalizar as atividades de seus representantes, constituindo-se como um espaço de construção de um pensamento social crítico.

Essa participação pode se dar por intermédio da sociedade civil, empreendida como arena de convencimento, de agregação, de superação de interesses corporativos e particularistas, de articulação das diferentes lutas parciais e cotidianas, que podem ser universalizadas em direção à construção da vontade coletiva, Simionatto (2010).

São desafios a serem vencidos e, o enfrentamento a esses desafios poderá ocorrer no ambiente da esfera pública pois, a concepção de público como espaço de trocas, de consenso e também de conflitos, torna esse ambiente fértil para a emergência desse enfrentamento.

Em seus estudos Duriguetto (2007) assinala que, um dos caminhos para superar os limites da democracia representativa, seria a criação de institutos políticos participativos que poderiam operar, por um lado, o rompimento com a tradição patrimonialista da gestão do Estado e, por outro, o acesso clientelístico aos recursos públicos, propiciando a participação dos cidadãos organizados, integrando espaços de discussão e negociação pela configuração e influência da perspectiva neoliberal. Em outras palavras:

Identifica-se o abandono de atitudes de confronto e de reivindicação de itens específicos pela valorização de condutas institucionais pragmáticas e propositivas, na busca de diálogo, negociação, parcerias com o Estado e busca de formas alternativas de participação no sistema de representação de interesses. (DURIGUETTO, 2007,p.168).

Essa nova estratégia para a democratização estaria na criação e ocupação, pela sociedade civil, de novos espaços públicos de debate, negociação e deliberação. Esses espaços, não monopolizados ou controlados pelo Estado, “se buscariam reformular a noção de interesse público, bem como o papel e as responsabilidades estatais.” (DURIGUETTO, 2007, p.168). Essa participação é visualizada e implementada a partir do final dos anos de 1980 pelo projeto neoliberal em ascensão, não na direção do controle social na gestão e implementação das políticas sociais pela sociedade civil, mas na direção de transferir para a esfera da sociedade civil, como coloca Duriguetto (2007) “transmutada em esfera pública não-estatal” o enfrentamento das desigualdades sociais. Por esse veio, abrem-se as perspectivas complementares e contraditórias da democracia representativa e democracia participativa.

Na configuração dessas **relações** complementares e contraditórias, há que se destacar também que, quando se fala em participação, deveremos ter a ressalva de que são diferentes tipos de participação (conforme vimos anteriormente) que compõem o discurso, a prática social e política contemporânea. Então, não basta intitular-se “democrático”, “participativo”, pois, conforme anota David Held “[...] a democracia parece emprestar uma aura de legitimidade à vida política moderna [...] porém, a democracia é uma forma notavelmente difícil de governo, tanto para ser criada quanto para ser mantida.” (HELD, 1987, p.1).

1.2.1. Perspectivas e concepções de sociedade civil e esfera pública

A partir da constatação dos limites da democracia representativa, historicamente vai se construindo o projeto democrático-participativo, constituído no aprofundamento da democracia a partir da participação política, como forma privilegiada das **relações** entre Estado e sociedade.

Nesse modelo, a sociedade civil passa a ser vista como protagonista do processo de consolidação da democracia e como caminho para se atingir a cidadania, tal como propõe Duriguetto (2007), que supõe a sociedade civil como espaço de ampliação da democracia a partir de seus movimentos sociais.

A mesma autora coloca que, contra a concepção minimalista do Estado e da democracia, para a ampliação das práticas de representação e negociação política para a criação, garantia e consolidação de direitos, se desenvolve, a partir do final da década de 1980, uma ampliação do debate teórico acerca das categorias sociedade civil e democracia e da **relação** entre elas.

Convivemos, hoje, com diferentes concepções de sociedade civil, estruturadas a partir de distintos programas de ação e influências teóricas. Inicialmente, tomamos como parâmetro, a noção gramsciana de sociedade civil. “[...] sociedade civil é um conceito, complexo e sofisticado, com o qual se pode entender a realidade contemporânea. Mas é também um projeto político, abrangente e igualmente sofisticado, com o qual se pode tentar transformar a realidade.” (NOGUEIRA, 2003, p. 6).

De Duriguetto (2007), aprendemos que, a concepção de sociedade civil em Gramsci pertence à superestrutura, diferente das formulações de Marx, que identifica a sociedade civil com infra-estrutura econômica. É a esfera em que as

classes organizam e defendem seus interesses e disputam a hegemonia. Nas palavras da autora: “A sociedade civil expressa a articulação dos interesses das classes pela inserção econômica, mas também pelas complexas mediações ideopolíticas e sócio-institucionais.” (DURIGUETTO, 2007, p. 54).

Na perspectiva de Duriguetto (2007) a hegemonia como apresentada por Gramsci, se refere tanto ao processo em que uma classe torna-se dirigente quanto à direção que uma classe no poder exerce sobre o conjunto da sociedade, sendo sua maior contribuição para a teoria da democracia. Ou seja, “[...] a transição para o socialismo se efetivaria por meio de um processo progressivo de democratização e conquista de espaços políticos e de participação popular crítica e organizada nos espaços da sociedade civil.” (DURIGUETTO, 2007, p. 61).

A mesma autora, quando se refere ao pensamento de Gramsci, coloca que, este denomina de sociedade política o conjunto de aparelhos por meio dos quais a classe dominante impõe coercitivamente a sua dominação. As duas esferas- sociedade civil e sociedade política- formam o Estado. Assim:

Enquanto na sociedade política as classes exercem seu poder e sua dominação por uma ditadura através dos aparelhos coercitivos de Estado, na sociedade civil esse exercício do poder ocorre por intermédio de uma **relação** de hegemonia que é construída pela direção política e pelo consenso. (DURIGUETTO, 2007, p. 56, grifo nosso).

No projeto democrático participativo encontramos a concepção de sociedade civil como um elemento central, nesse caso, seria constituída pelos setores organizados da sociedade “[...] reconhecida na sua heterogeneidade e concebida de maneira mais ampla e inclusiva, dado o seu papel de assegurar o caráter público do Estado por meio da participação.” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 51). É dentro da sociedade civil que se daria o debate entre os vários interesses e a construção dos consensos que possam configurar o interesse público.

A sociedade civil é vista, conforme coloca Duriguetto (2007), como um palco de vários organismos coletivos, ditos privados, (associações, sindicatos, partidos, atividades culturais) é a nova configuração da dinâmica social, na qual se precisava repensar a política e sua **relação** com as esferas da vida social.

Paoli e Telles (2000) discutem a possibilidade de uma “[...] sociedade civil emergente construída no solo conflituoso da vida social, através de práticas de representação e negociação de atores coletivos reconhecidos na legitimidade de

seus interesses e dos direitos reivindicados.” (PAOLI e TELLES, 2000, p. 104). Essa é uma possibilidade que existe, pois as lutas sociais nos anos de 1980 construíram um espaço público no qual se difundiu “uma consciência do direito a ter direitos [...] em que a cidadania é buscada como luta e conquista e a reivindicação de direitos interpela a sociedade enquanto exigência de uma negociação possível.” (PAOLI e TELLES, 2000, p. 105). A sociedade civil abre um novo caminho, um caminho para a construção do espaço da esfera pública, pautada em preceitos democráticos e ampliação da cidadania e de direitos.

Encontramos nas formulações de Benevides (1994) que, a ampliação dos direitos políticos por intermédio da instituição da participação direta dos cidadãos, democratiza o Estado. Essa autora desenvolve a concepção de “cidadania ativa”, como aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política. Essa concepção se opõe à “cidadania passiva”, outorgada pelo Estado, com a idéia do favor e da tutela. Nas palavras da autora: “[...] discute-se a possibilidade de ampliação dos direitos políticos para a participação direta do cidadão no processo das decisões de interesse público.” (BENEVIDES, 1994, p. 9).

Duriguetto (2007) enfatiza que, o núcleo do conceito de democracia é o princípio da cidadania e, como a noção de cidadania está imbricada com o direito a ter direitos, a dimensão da cidadania se materializa nas ações presentes na sociedade civil que fazem ecoar as demandas de diferentes grupos, movimentos e organizações, buscando suscitar o debate sobre a questão dos direitos, portanto: “É com uma participação política no âmbito institucional e extra-institucional de forma ativa e contínua que se aposta na expansão gradual do direito a ter direitos [...] é esse processo que é descrito como democratização.” (DURIGUETTO, 2007, p.213).

Concordamos com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) quando colocam que:

[...] é possível construir um novo projeto democrático baseado nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 14).

O caminho para o modelo democrático participativo é a conquista dos direitos, levando à ampliação da democracia e da cidadania por meio da participação da

sociedade civil em novos espaços denominados, por muitos autores, como esfera pública.

Nesse sentido, não podemos nos deixar levar pela ideia de esfera pública como um espaço de cooperação, abstraindo-se das **relações** entre o Estado e a sociedade os conflitos de classe e os projetos societários em disputa. Portanto, pensar em democracia, em sociedade civil e em esfera pública, não nos furta de pensá-las repletas de elementos oriundos das contradições das **relações** econômicas¹² que determinam as desigualdades sociais. Bem sabemos que, essas três categorias, também são compostas por determinantes ideológicos, políticos e culturais, associados às **relações** econômicas.

A partir de Semeraro (1999) compreendemos que, a sociedade civil em Gramsci¹³, além da identificação com a esfera econômica da sociedade burguesa, também é o espaço onde os indivíduos formam grupos e forças de diferentes expressões, onde são organizados interesses, disputada a hegemonia com as armas das ideologias e onde se define quem vai assumir a direção da sociedade, a sua orientação econômica e social.

A partir do eixo teórico marxista gramsciano, fundamental para a compreensão das categorias, esfera pública e sociedade civil, buscamos, a partir de Simionatto (2010), trazer alguns dos principais argumentos que permeiam esta análise:

- 1- A sociedade civil é um espaço contraditório, atravessado por projetos de classe distintos, de organização de interesses, construção de alianças e busca do consenso entre classes e frações de classes em luta, pelo mesmo projeto societário.
- 2- É arena de convencimento, de agregação, de superação de interesses corporativos e particularistas, de articulação das diferentes lutas parciais e

¹² Nesse contexto, nos parece indispensável retomar a tendência teórica presente na concepção marxista de sociedade civil, diretamente advinda das relações econômicas, da produção e da reprodução das condições materiais como determinantes da estrutura da sociedade. Assim, “A sociedade civil compreende todo o conjunto das relações materiais dos indivíduos numa determinada etapa do desenvolvimento das forças produtivas. Compreende toda a vida comercial e industrial de uma etapa, e nesta mesma medida transcende o Estado e a nação” [...]. (MARX E ENGELS, 2005, p.111).

¹³ Nos escritos de Gramsci não são encontrados uma “exaustiva discussão sobre as determinações econômicas, eixo da teoria marxiana[...]”. Segundo Simionatto (2004), serão apontados outros elementos que nos ajudam a compreender a estrutura da sociedade. A mesma autora sustenta que, Gramsci considera que a esfera econômica já havia sido estudada suficientemente por Marx e Lênin e, dessa forma, avança para outras questões, como por exemplo, a esfera da política e da cultura no âmbito da ordem capitalista.

cotidianas, que podem ser universalizadas em direção à construção da vontade coletiva.

- 3- É a esfera de preparação ideológica das massas, de elaboração de novos valores, visões de mundo e modos de pensar, de repolitização, orientação da ação política, formação de novas ideologias e de novos sujeitos políticos coletivos.
- 4- Implica na luta pelo poder e na construção de uma contra-hegemonia direcionada à emancipação humana, com vistas à superação entre governantes e governados, dirigentes e dirigidos.

Para os autores pesquisados, a sociedade civil é o terreno das manifestações das classes subalternas, que podem vir a se organizar e a lançar os pressupostos para a construção de nova sociedade sobre as bases da participação democrática, do consenso, e superação das velhas **relações** de poder. A sociedade civil pode ser vista como o conjunto de associações, movimentos sociais, organizações e como um espaço de manifestação dos interesses das diversas classes sociais.

A construção do espaço público é considerada, por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) como possibilidade de ocorrer a participação, onde a sociedade civil possa encontrar terreno para a explicitação dos conflitos, discussão, articulação e negociação ao redor das questões públicas, ou seja “[...] de tornar manifesto o que está oculto, de dizer em público o que havia permanecido privado, de dar a conhecer aos outros as opiniões, valores e princípios.” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 23).

Para esses autores, o debate sobre o espaço público no Brasil foi defendido pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, ganhando espaço na Constituição Federal de 1988 com a perspectiva do projeto participativo. Os espaços públicos seriam aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas, não monopolizados pelo Estado, mas heterogêneos, refletindo a pluralidade social e política, assim:

[...] a categoria de espaço público permite entender que na construção da democracia o exercício da deliberação, sob condições adequadas, amplia a esfera da política, abre oportunidades de inovação e permite um tipo de **relação** entre a sociedade civil, a sociedade política e o Estado que cria possibilidades antes inexistentes. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 25, grifo nosso).

Teixeira (2001) coloca que, no espaço público realizam-se debates e negociações entre os diversos atores¹⁴, para que se formulem as propostas a serem apresentadas na instância da esfera pública. Dessa forma:

Por espaço público compreende-se a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, de arenas de interação social que seriam aqueles espaços pouco institucionalizados. Esferas públicas seriam estruturas mistas em que se verifica a presença da sociedade civil, mas de modo vinculado ao Estado. (TEIXEIRA, 2001, p. 46).

A esfera pública é vista por Teixeira (2001), como uma instância mediadora, na qual as ações e atores devem aparecer, até porque a sociedade como um todo deve conhecer e debater as questões e mobilizar-se para que propostas sejam aceitas pelos agentes do Estado. Nesse sentido, esfera pública é compreendida como o espaço democrático de explicitação de interesses e de conflitos entre diversos atores sociais, ultrapassando a noção de estatal e de privado.

A concepção de esfera pública remete a “[...] um espaço de aparecimento e visibilidade, deliberação em conjunto, direito de todos e participação na vida pública.” (RAICHELIS, 1998, p.26). Os debates sobre as novas práticas participativas passam a se referir à construção de uma nova esfera pública, não estatal e democrática, como se refere Duriguetto (2007) para expressar novos canais de interlocução e publicização de interesses e demandas – como conselhos de gestão e de controle social. A noção de esfera pública não-estatal tem sido utilizada para expressar a criação desses novos espaços públicos que, segundo Duriguetto (2007) vem surgindo como espaços de interface entre Estado e sociedade.

Outros importantes autores introduzem a discussão da esfera pública nesse contexto, como Habermas que, para analisar a temática da democracia, também desenvolve a noção de esfera pública, sendo que Duriguetto (2007), em referência às contribuições do autor aponta que: “Sua preocupação central é a de criar uma nova perspectiva para a ampliação de arenas sociais participativas e solidárias face à constatação da diminuição de espaços societais para a prática democrática ao longo do século XX.” (DURIGUETTO, 2007, p. 107).

¹⁴ O termo *atores* será utilizado conforme o posicionamento de alguns autores. A pesquisadora se posiciona pelo uso da terminologia *sujeitos*.

Na perspectiva de Duriguetto (2007) Habermas introduz uma nova concepção para se pensar a prática democrática, a partir da espontaneidade e solidariedade. Essa nova esfera possui a função de atuar como sistema intermediário entre os interesses privados presentes na sociedade civil e o poder político estatal. Ao contrário da concepção marxista sobre a natureza da política, Habermas analisa esta nova esfera como desvinculada de qualquer expressão direta dos interesses classistas. Para Habermas, “[...] a democracia supõe uma dimensão comunicativa e interativa, na qual os atores sociais participam de um debate crítico-racional acerca da organização normativa e política da sociedade.” (HABERMAS, *apud* DURIGUETTO, 2007, p. 109).

Segundo Habermas (1997), a esfera pública não pode ser entendida como uma instituição ou organização, nem como um sistema, constitui-se principalmente, como uma “estrutura comunicacional” (HABERMAS, 1997, p. 92), a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, sem o viés da luta de classes. Esse espaço movimenta-se num espaço público, constituído por meio da linguagem, aberto para o diálogo. Ao conceituar esfera pública, Habermas (1997) se pronuncia:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos [...] a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. (HABERMAS, 1997, p.92).

Gomes (1998), que também trabalhou a concepção de esfera pública a partir de Habermas, coloca que a esfera pública é o âmbito da vida social em que interesses, vontades e pretensões que comportam consequências concernentes a uma coletividade, apresentam-se discursivamente e argumentativamente de forma aberta e racional. A característica da esfera pública, a partir de Habermas, é a comunicação, os interesses e vontades dos cidadãos são levados em consideração quando ganham expressão em proposições ou discursos. Dessa forma chama-se “[...] esfera pública o âmbito da vida social em que se realiza [...] a discussão permanente entre pessoas privadas reunidas num público.” (GOMES, 1998, p. 155). Temos assim concebida a ideia de que, a partir da discussão e comunicação, haverá a obtenção de um possível consenso. Nesse sentido, a democracia supõe a

relação entre os interesses da sociedade civil e o poder político estatal por intermédio da comunicação.

A categoria esfera pública na perspectiva destes autores tem como característica o âmbito do discurso, da discussão, pressupondo o acesso aberto e a participação paritária de todos. Em relação a esse aspecto, Becker (2010) aponta as colocações de Fraser (1996) que supõe que esta concepção de esfera pública não evidencia as desigualdades de condições, tanto sociais quanto econômicas, que ocorrem nessa instância. Essas desigualdades não propiciam uma participação paritária, pois os sujeitos não se encontram nas mesmas condições e faz-se necessário questionar como o consenso poderá ser obtido numa esfera em que não há a igualdade de condições, como propõe Habermas (1997).

Essa concepção de esfera pública influenciada principalmente pelo pensamento de Habermas (1997), afasta-se da centralidade de classe presente nas concepções marxistas de sociedade civil e concebem esta última como uma esfera autônoma em relação ao Estado e à economia. (DURIGUETTO, 2007; SIMIONATTO, 2010). Nessa perspectiva, abstraem-se da sociedade civil as possibilidades de disputa pelo poder, a construção de contra-hegemonias e de novos Estados, aproximando-se das formulações liberais em que a sociedade civil é vista como uma instância autônoma, com neutralidade de classe e, nesse sentido, lembramos das colocações de Simionatto (2010):

É notória, no entanto, a ruptura dos teóricos da sociedade civil liberal-democrática com conceitos e categorias importantes da tradição marxista, tais como: luta de classes, classes sociais, contradição capital/trabalho, totalidade, **relação** entre estrutura e superestrutura, substituídas por argumentações subjetivas relacionadas à dinâmica do “mundo da vida” em que boa medida acabaram por esvaziar a compreensão da sociedade civil como arena de luta política para além dos direitos de cidadania. (SIMIONATTO, 2010, p.38, grifo nosso).

Com a contribuição de Simionatto (2010) percebemos que, nas diferentes concepções de esfera pública e de sociedade civil¹⁵ há aspectos relevantes que nos

¹⁵ Em investigação realizada por Luiz (2010) de, como a temática sociedade civil tem comparecido nas pesquisas da UEPG, com atenção especial para a área de Ciências Sociais Aplicadas, foi levantado que, a concepção de sociedade civil a partir da discussão de categorias como participação popular, ampliação de direitos, construção da cidadania e construção da hegemonia, aparece em onze dissertações, representando 52,38% da amostra. Aqui, sociedade civil é vista como espaço de construção coletiva de pensamento e práticas de caráter contra-hegemônico. Não temos como pensar essas categorias desvinculadas, pois estão intrinsecamente relacionadas entre si.” (LUIZ, 2010, p.66).

fazem questionar a perspectiva liberal (que se diz democrática) quanto às compreensões do papel da sociedade civil esvaziando o seu caráter político.

A partir das distintas concepções de esfera pública, sociedade civil e democracia, percebemos que é um campo pleno de contradições e de diferentes perspectivas. Porém, acreditamos que não é negando essas contradições, ou às secundarizando que vamos fazer avançar perspectivas contra hegemônicas, mas sim, estar inserido no debate e na prática, exercitando e construindo novas possibilidades. Pensando numa perspectiva de qualificar a esfera pública, num sentido de inserção crítica, Raichelis (1998) aponta que essa nova esfera pública não-estatal reduz a onipotência do Estado e aumenta o espaço decisório da sociedade civil, como apresenta, “[...] cada vez mais o público não se reduz ao estatal, nem esta é capaz, pelo processo de privatização que ocorre nesta esfera, de representar o interesse público.” (RAICHELIS, 1998, p. 80).

A construção da esfera pública é uma perspectiva que abre a possibilidade de identificar e analisar a emergência de novos sujeitos políticos¹⁶ que podem contribuir para redimensionar as **relações** estatal/privado, conforme coloca Raichelis (1998). A presença desses novos sujeitos políticos trouxeram para o debate questões e temas antes silenciados ou considerados como não pertinentes para a deliberação política. Assim, podemos considerar que “[...] essas arenas públicas tiveram e (tem) o sentido de um alargamento do campo do político por via de uma noção ampliada e redefinida de direitos e cidadania [...]” (PAOLI e TELLES, 2000, p. 106).

Essas novas práticas participativas se reportam à construção da esfera pública como um espaço não estatal e democrático, porém, há que se ressaltar que, essa esfera pública é um espaço de contradição entre o Estado e a sociedade civil. Como exemplo dessas práticas, podemos colocar os conselhos de gestores de políticas públicas, que nessa perspectiva, somente garantirão o aprofundamento da democracia se, em suas interlocuções, forem fomentados os interesses coletivos das diversas classes sociais, que transformados em direitos contribuirão no enfrentamento das desigualdades sociais. Na perspectiva de Luiz (2005):

¹⁶ Para este trabalho serão considerados “novos sujeitos políticos”, os operários, movimento sem-teto, movimento de mulheres, movimento negro e de homossexuais e outras minorias discriminadas.

Para a construção de uma nova hegemonia é necessária a plena e consciente participação política das massas, e isto somente ocorrerá, quando os homens se perceberem como protagonistas de sua história. A radicalização da democracia, mediada pela ocupação de posições na sociedade civil, levará a extinção do Estado capitalista e se chegará através da “catarsis” à “sociedade regulada” com a condução, pela classe agora protagonista, da direção social e cultural da sociedade. (LUIZ, 2005,p.99).

Essa possibilidade é ancorada na perspectiva gramsciana de sociedade civil, potencialmente capaz de direcionar os caminhos com protagonismo. É nessa direção que assumimos nossa posição. Então, consideramos que as diferentes perspectivas de sociedade civil, democracia e esfera pública, também decorrem diferentes perspectivas de participação na gestão pública, aspectos que trataremos a seguir.

1.2.2. As diferentes perspectivas de participação na gestão pública

O receituário neoliberal¹⁷, conforme Duriguetto (2007), fez-se acompanhar pela atribuição às organizações da sociedade civil, do papel de agentes do bem-estar-social, mediante práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas. “Nesta perspectiva a sociedade civil é transformada em meio, em instrumento para a operacionalização da atual estratégia do projeto neoliberal de desresponsabilização do Estado e do capital com as respostas à questão social.” (DURIGUETTO, 2007, p.174).

No projeto neoliberal ocorreu a necessidade de ajustar a economia, removendo as barreiras para a expansão do grande capital internacional, liberando o mercado dos obstáculos que o impediam de funcionar como organizador da vida em sociedade. Em outras palavras:

O primado do mercado, enquanto eixo reorganizador da economia, é visto como devendo se estender ao conjunto da sociedade; a busca de eficiência e de modernização passa então a legitimar a adoção do

¹⁷ “O termo neoliberalismo tem um significado específico no que concerne a um conjunto particular de receitas econômicas e programas políticos que começaram a ser propostos nos anos 70. Ocorre no mundo uma mudança histórica nas relações institucionais entre o mercado e o Estado e entre as empresas e os mercados [...] O neoliberalismo se caracteriza por sustentar que não existe solução fora do modelo que propõe: uma confiança cega na dinâmica do mercado.” (ANDERSON, P.et al. 1996,p.139 e 178).

mercado como organizador da vida social e política. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 55).

Nesse caminho destacam-se as ações de transferência de responsabilidades e funções estatais que podem ser geridas e executadas pelo Estado, para organizações públicas não-estatais e por organizações privadas, constituindo-se, muitas vezes à desresponsabilização do Estado, frente às questões sociais. Nessa concepção, a sociedade civil tem o papel de resolver problemas sociais substituindo o Estado em suas atribuições. “Trata-se de um trabalho apolítico, que não altera substancialmente a desigualdade social e as contradições decorrentes do modo de produção.” (LUIZ, 2010, p. 72-73).

Esse modelo de transferência de responsabilidades objetiva a minimização da ação pública estatal no que tange aos serviços e políticas sociais, especialmente as políticas que compõem o campo da seguridade social e sua transferência para a sociedade civil, convertida em terceiro setor¹⁸ e mercado. A sociedade civil “[...] é cada vez mais reduzida a um amorfo “Terceiro Setor” em que cabem todos os tipos de associações civis, entendidas como entidades privadas para a ação pública.” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 22).

Nessa direção, compartilhamos com as colocações de Duriguetto (2007), quando diz que, nesse modelo, a sociedade civil é instrumentalizada pelo Estado e pelo capital para torná-la uma esfera de representação indiferenciada e homogênea de interesses. “Procura-se encobrir seu caráter classista pelo manto da solidariedade e, com isso, despolitizar os conflitos sociais.” (DURIGUETTO, 2007, p.180).

Nessa concepção, a sociedade civil é vista como esfera em que os indivíduos buscam a expressão e a realização de seus interesses particulares, sendo o mercado o motor da regulação das **relações** sociais. “Tais práticas podem acentuar a despolitização, que se expressaria na deslegitimação da política e no afastamento dos indivíduos das arenas de discussão pública.” (DURIGUETTO, 2007, p.168).

Outro fato importante nesse modelo é a noção dos direitos substituída pela solidariedade, sendo deslocados da luta política, convertidos em bens ou serviços adquiridos no mercado. Em Duriguetto (2007) visualizamos que a consequência é

¹⁸ Sobre este assunto consultar MONTANO e DURIGUETTO (2010).

uma des-cidadanização de grandes setores sociais, onde deveriam predominar categorias de justiça e igualdade.

O projeto neoliberal redefine a noção de cidadania, diluindo o núcleo fundamental da concepção de cidadania - os direitos universais. Assim,

[...] com a transferência das políticas sociais para organizações da sociedade civil, para a filantropia e para o voluntariado, a cidadania é identificada e reduzida à solidariedade para com os pobres, entendida no mais das vezes como mera caridade. Os alvos destas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos “carentes”, a ser atendidos pela caridade, pública ou privada. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 57).

Os mesmos autores colocam que, no projeto neoliberal, as concepções de cidadania, de sociedade civil e de participação expressam uma visão minimalista da política e da democracia, apoiando-se na redução da sociedade civil, com a exclusão de sujeitos e redefinindo seu papel ao de compensar as ausências do Estado frente às políticas sociais. Ao contrário, “[...] uma visão ampliada da política inclui a sociedade civil como uma arena política legítima e enfatiza a cidadania como um processo de constituição de sujeitos políticos [...]” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 58).

Emerge, nesse modelo, um significado neoliberal de cidadania, esvaziando a noção de cidadania de seu significado principal, o direito a ter direitos. Carvalho (1998) assinala que assistimos a uma progressiva destituição de direitos, e uma deslegitimação das formas de organização e participação social.

Importante questão a ser levantada é que, nesse modelo, a sociedade civil também é ativa e propositiva e se insere na esfera pública para compensar as ausências do Estado mínimo, porém acaba absorvendo para si a responsabilidade frente aos direitos sociais e, conseqüentemente, ocorre a redução da democracia. Nesse sentido, apontamos as colocações de Luiz (2010):

[...] qual a participação que se requer: de proposição e cogestão, de relacionamento com o Estado em decisões conjuntas ou de substituição do Estado? Essa categorização alerta sobre o perigo da absorção dos preceitos neoliberais sobre uma sociedade civil participativa, solidária, e voluntária, naturalizando o enxugamento do Estado na regulação dos direitos sociais e a despolitização da sociedade civil. (LUIZ, 2010, p. 74).

Isso posto, compreendemos que, sociedade civil é instância de luta de diferentes perspectivas e diferentes classes sociais, um espaço de luta por direitos e

ao mesmo tempo como espaço de construção de um pensamento crítico, Luiz (2010).

Paralela e contraditoriamente a esses questionamentos, consideramos os aspectos positivos e avanços conseguidos pela sociedade civil brasileiras nas últimas décadas, quanto às perspectivas democráticas de gestão pública com a presença de segmentos da sociedade civil em espaços que eram limitados à esfera estatal.

Tem sido bastante discutido a importância das décadas de 1970 e 1980 no Brasil, quando reemergem os movimentos sociais¹⁹ que se organizaram como espaços de ação reivindicativa. Em referência a esses movimentos, Carvalho (1998) coloca que esses sujeitos sociais constroem uma cultura participativa e autônoma, constituindo uma teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos, ampliando sua agenda para a luta contra as mais diversas discriminações. Assim: “Essa nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, coloca novos temas na agenda pública, conquista novos direitos e reconhecimento de novos sujeitos de direitos.” (CARVALHO, 1998).

Os movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, ONGs e outras organizações da sociedade civil, bem como partidos políticos de esquerda, contribuíram para a formulação do aprofundamento democrático, por meio da extensão da participação. Essa concepção de participação,

[...] se concretizou institucionalmente na Constituição de 1988 que, ao consagrar o princípio de participação no exercício do poder no seu artigo 1º, abriu caminho para a implementação de instâncias participativas de vários tipos, tais como os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 49).

Paoli e Telles (2000) enfatizam a importância da Constituição de 1988, colocando que, além de incorporar uma agenda universalista de direitos e proteção social, o texto constitucional “[...] traduz uma exigência de participação na gestão da coisa pública e acena com as possibilidades da construção partilhada e negociada

¹⁹ “Os movimentos sociais constituem-se como um dos sujeitos sociopolíticos presentes no associativismo no Brasil porque eles foram, e ainda são, as bases de muitas ações coletivas no Brasil a partir de 1970. [...] Sabemos que os movimentos sociais têm sido considerados [...] como elementos e fontes de inovações e mudanças sociais.” (GOHN, 2010, p.40-41).

de uma legalidade capaz de conciliar democracia e cidadania.” (PAOLI e TELLES, 2000, p. 109). Assim, configura-se a institucionalização por meio de instrumento legal, para o exercício da participação da sociedade para além da prática do voto.

A questão da participação social esteve presente no processo de transição do regime autoritário ao democrático no Brasil, como aponta o Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, Ideias (1998,1999). Nesse período houve várias experiências participativas nas gestões públicas que incluíram setores vulnerabilizados nas discussões e deliberações.

O pano de fundo dessa discussão foi uma necessidade da sociedade civil em conquistar mais espaço de participação nas estruturas políticas mediante as lutas sociais das décadas de 1970 e 1980, tendo como reivindicação “uma cidadania que privilegiava o fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país.” (IDEIAS,1998,1999, p.77-78). A nova Constituição Federal era vista como uma oportunidade de mudanças nas **relações** entre Estado e sociedade.

Uma importante reivindicação de participação apresentada ao Constituinte era a “necessidade de desprivatizar o Estado” (IDEIAS,1998,1999, p. 78), retirando da elite o acesso exclusivo aos espaços de produção das decisões políticas, ampliando a participação e garantindo instrumentos que possibilitassem um maior controle social sobre as ações estatais.

Esses movimentos que ocorreram a partir dos anos de 1980 e podem ser caracterizados como movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, ONGs e outras organizações da sociedade civil, bem como partidos políticos de esquerda, contribuíram para a formulação do aprofundamento democrático, por meio da extensão da participação.

A Constituição Federal de 1988 ampliou os direitos de cidadania e introduziu novos modelos de gestão e organização nas áreas sociais, por intermédio da garantia constitucional da participação da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações públicas em diferentes níveis. De acordo com a manifestação de Duriguetto, a esse respeito, temos que:

[...] passa-se a ter, como foco de convergência, a defesa de que uma nova estratégia para a democratização estaria na criação e ocupação, pela sociedade civil, de novos espaços públicos de debate, negociação e deliberação. Nesses espaços, não monopolizados ou controlados pelo Estado, se buscava reformular a

noção de interesse público, bem como o papel e as responsabilidades estatais. (DURIGUETTO, 2007, p.168).

O Estado de direito tem o cariz democrático porque reconhece não somente os conflitos políticos, como também os sociais, instituindo os direitos sociais podendo promover a participação das coletividades na formulação das políticas públicas. Segundo Bobbio, “O Estado de direito, o indivíduo tem, em face ao Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos.” (BOBBIO, 1992, p.61).

Segundo alguns estudiosos, a Constituição Federal de 1988 representou um avanço para a democracia brasileira, que passaria a vigorar nas políticas públicas. Essa nova institucionalidade traz em seu bojo importantes mudanças, principalmente na elaboração das políticas governamentais com a participação de segmentos da sociedade civil no processo decisório. Do estudo realizado, depuramos então que, configuram-se num mesmo espaço as diferentes nuances da participação da sociedade civil na gestão pública. A participação para o aprofundamento da democracia e, por outro lado, a negatividade da perspectiva neoliberal que delega para a sociedade civil responsabilidades do Estado no enfrentamento das questões sociais.

Essa nova institucionalidade, a partir dos conselhos gestores de políticas públicas, é aspecto discutido na sequência.

1. 3. Conselhos gestores de políticas públicas

Os conselhos gestores de políticas públicas são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. (TATAGIBA, 2002, p.54).

Entre as várias formas organizacionais²⁰ que compõem esse cenário estão os conselhos gestores de políticas públicas, vistos como uma das novas configurações da **relação** entre a democracia representativa e a democracia participativa, nas quais há mecanismos de participação direta de segmentos da sociedade civil, por meio da eleição e/ou representação. Há uma linha muito tênue entre os mecanismos

²⁰ Formas organizacionais – são diferentes movimentos sociais, fóruns, conselhos nas suas várias concepções, que por meio de suas práticas podem contribuir na construção de novas culturas, diferentemente da cultura hegemônica.

de democracia representativa e a democracia participativa. Os conselheiros representantes da sociedade civil colocam em prática (mediante sua inserção nos conselhos), as faces de democracia participativa.

Essa perspectiva constitui um avanço na prática da democracia, pois permite que segmentos da sociedade civil exerçam uma forma de controle sobre o poder executivo. A democracia representativa que tivemos até então só oferece uma chance para a manifestação: é por ocasião do voto, exercido a cada período eleitoral, os representantes da vontade popular se tornam “proprietários” do mandato, podendo praticar um programa oposto àquele pelo qual foram eleitos.

Os conselhos gestores indicam a participação de segmentos da sociedade civil nas políticas públicas que podem decidir, controlar, fiscalizar e promover a introdução de formas de democracia direta junto à democracia representativa já existente, não substituindo essa forma de democracia, mas sim, articulando uma com a outra.

As experiências dos conselhos²¹ não são uma novidade como forma de participação social e política de segmentos da sociedade civil na gestão pública. A partir de Gohn (1990), apreendemos que, a primeira experiência histórica de autogestão operária mediante conselhos populares, ocorreu na França em 1871. Conhecida como a Comuna de Paris²², um governo de trabalhadores por dois meses, inaugurou a possibilidade da participação direta da população na gestão pública.

Em 1905 nasceram em São Petersburgo os sovietes russos, os quais podem ser considerados como os casos mais famosos de gestão participativa por intermédio de conselhos de operários, cidadãos e camponeses. Em relação à experiência conselhistas na Itália, existiam, desde 1906, as comissões internas de fábrica com a finalidade de defender os interesses e os direitos dos trabalhadores. Gohn (1990), em referência aos conselhos na Itália, lembra que Gramsci atribuía a

²¹ “Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “concelhos” municipais (escrita da época), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias.” (GOHN, 2003, p.65).

²² “[...] é considerada por muitos historiadores como a primeira experiência histórica de autogestão operária através de conselhos populares [...]. Propunha-se a demolir toda a organização do trabalho capitalista a fim de substituí-la por uma organização nova. As oficinas da Comuna foram modelos de um tipo de democracia popular.” (GOHN, 1990, p. 66)

esses conselhos o papel de hegemonia da classe operária, por meio de processos de autogestão e, principalmente, via os conselhos como alternativas possíveis de participação.

Os exemplos de conselhos descritos acima “[...] surgiram como resposta a uma situação de crise do sistema capitalista e como forma primária de organização da classe operária [...] os conselhos de fábrica se dão após 1918 no Ocidente como formas de democracia direta.” (GONH, 1990, p.69-70). Essas formas organizacionais são, portanto, organismos novos com possibilidades de combinação de democracia direta com a democracia representativa. Essas afirmações são enfatizadas por Gohn (1990), quando coloca:

Para alguns analistas, os conselhos são órgãos de integração social, modernização do aparelho estatal, aperfeiçoamento da democracia representativa. Para outros, os conselhos expressariam um dos momentos e uma das formas de construção de um novo Estado; formas avançadas de constituição e realização da Política [...]. (GONH, 1990, p. 76).

Participação popular é, entre outros, tema da democracia brasileira nesses vinte e dois anos de promulgação da Constituição Federativa do Brasil de 1988. As novas propostas democráticas desenvolveram uma cultura política de mobilização e pressão direta como prática para viabilizar o encaminhamento das demandas da sociedade civil. A conjuntura política dos anos de 1980 construiu outras dimensões para a categoria participação, principalmente no que diz respeito ao aprofundamento da democracia, elevando a categoria participação às ações coletivas baseadas na cidadania e na construção de novos espaços de participação, voltados para a construção de **relações** sociais novas que se colocam entre o público e o privado, originando, como coloca Gohn (2003), o público não estatal. Nesse sentido, os conselhos, enquanto instrumentos de valores democráticos, devem merecer especial reflexão.

No Brasil, a década de 1980 trouxe ao cenário político a temática dos conselhos, em torno de duas propostas, “[...] como estratégia de governo, dentro das políticas da democracia participativa, ou como estratégia de organização de um poder popular autônomo, estruturada a partir de movimentos sociais da sociedade civil.” (GOHN, 1990, p. 66).

A última carta constitucional incorpora a primeira proposta, por meio do princípio da participação popular direta e da descentralização do poder político. Leis

orgânicas criadas para regulamentar o texto constitucional instituíram os conselhos²³ como mecanismos de discussão e deliberação das políticas sociais, e Martins (2004) compreende os conselhos como “[...] de cunho eminentemente democrático e participativo, que irão criar um novo tipo de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado no que diz respeito à política social.” (MARTINS, 2004, p. 190).

Podemos distinguir os conselhos gestores de outras experiências de conselhos tendo em vista algumas características apontadas por Tatagiba (2002),

- serem espaços públicos com composição plural e paritária. Os representantes da sociedade civil e do governo são, muitas vezes, portadores de interesses e valores não somente distintos como, por vezes, antagônicos. Essa pluralidade não se torna um obstáculo, mas ao contrário é “[...] o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos.” (TATAGIBA, 2002, p. 54). É essa pluralidade que permite aos diferentes sujeitos, envolvidos no processo, sustentar publicamente sua posição, principalmente aqueles em situação de desvantagem, de forma que todos possam influenciar nas deliberações;
- a publicidade, como perspectiva de natureza pública dos acordos é que diferencia a construção dos acordos deliberativos da troca de favores e das práticas clientelistas. “Os argumentos usados para balizar os acordos devem ser possíveis de serem sustentados publicamente, a partir de princípios éticos elementares relacionados à vida pública.” (TATAGIBA, 2002, p. 55);
- os conselhos deverão funcionar como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando para a democratização da gestão “[...] acenando na direção da partilha do poder.” (TATAGIBA, 2002, p. 54).

Nessa perspectiva, faz-se importante pontuar até que ponto essa dinâmica de funcionamento dos conselhos foi efetivada, pois a literatura aponta que tem sido muito difícil reverter a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das prioridades e das políticas sociais. Com esse viés o conceito de participação é visto como sinônimo de pressão popular encaminhada diretamente aos órgãos públicos. O poder de decisão, de responder ou não àquelas demandas era do governante local.

²³ É importante ressaltar que os conselhos gestores de políticas públicas não são os únicos mecanismos de participação popular instituídos pela Constituição Federal de 1988, outras instâncias de participação também são apontadas no texto constitucional.

O debate sobre os conselhos, como instrumento de exercício da democracia, segundo a mesma autora, esteve presente entre as perspectivas liberais – como instrumentos ou mecanismos de colaboração – em contraposição ao modo de visualização dos conselhos pela esquerda, como vias ou possibilidades de mudanças sociais, no sentido de democratização das **relações** de poder.

Essa nova **relação** entre o Estado e a sociedade civil por meio da dinâmica conselhistas e participativa, é resultado da “[...] ampliação dos canais institucionais de participação das organizações da sociedade civil nos espaços de discussões das políticas públicas [...]” (DURIGUETTO, 2007, p. 196), possibilidade aberta pela Constituição Federal de 1988.

Os conselhos constituem-se uma forma de gestão das políticas sociais embasada numa concepção de democracia representativa articulada com a democracia participativa, permitindo um tipo de participação de segmentos da sociedade civil que não se esgota no processo eleitoral. Nesse sentido, lembramos as colocações de Martins (2004): “Procura-se, através destes conselhos, reverter a tendência de secundarização da sociedade civil, através da ação de novos sujeitos políticos que muito podem contribuir para redimensionar as relações estatal/privado, na busca da construção da esfera pública.” (MARTINS, 2004, p. 190).

A **relação** entre o Estado e a sociedade civil, mediante conselhos gestores, ocorre num contexto de referências autoritárias e o controle do poder público coloca muitas dúvidas sobre as reais condições dos conselhos exercerem o seu potencial deliberativo. Nesse sentido, lembramos as colocações de Tatagiba (2002):

[...] mesmo desafiadas por uma cultura política autoritária, as experiências de participação através de conselhos vêm se apresentando como momentos importantes de aprendizado democrático, no sentido da construção de uma nova cultura política. A este respeito, alguns estudos, destacaram os “resultados pedagógicos” da participação e dos seus efeitos na construção de novos sujeitos políticos [...]. (TATAGIBA, 2002, p. 88).

A principal característica dessa participação é a institucionalização, entendida como incluída no sistema jurídico do Estado, composta por representantes eleitos diretamente pela sociedade. Os conselhos gestores são um exemplo dessa nova institucionalidade, supondo um confronto (democrático) entre diferentes posições político-ideológicas e projetos sociais, como lembra Gohn (2003). Essa construção da participação democrática, em nome da cidadania, é um processo e não um

conjunto de regras, como vimos em Borón (1996). Como processo, demanda tempo e é construída por etapas de aproximações sucessivas em que o erro e o acerto têm a mesma importância para o processo educativo. Desenhar esses espaços participativos respeitando a diversidade, objetivando um espaço plural, aberto às identidades de cada grupo, organização ou movimento é um desafio, mas é nesse desafio que se encontra o aprofundamento da democracia. Assim,

Heterogeneidade na composição, respeito à diferença e capacidade de construir adesões em torno de projetos específicos parecem ser condições necessárias tanto para dotar de eficácia as ações dos conselhos como para ampliar seu potencial democratizante. É do confronto argumentativo e da tentativa de diálogo entre grupos que defendem interesses distintos, e por vezes claramente antagônicos, que o conselho extrai a sua força. (TATAGIBA, 2002, p. 62).

Os conselhos gestores demandam uma análise, tanto aos seus problemas inerentes quanto às novidades e inovações que trouxeram. Destaca-se nas inovações o fato dos conselhos conterem a possibilidade de apontar uma forma de governo democrático. Eles têm o papel de instrumento mediador na **relação** sociedade/Estado e estão inscritos na Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS de 1993 como instrumentos de expressão, representação e participação da população.

É importante lembrar que, “instrumentos de participação popular nas decisões do Estado não constituem a tônica da sociedade brasileira.” (MARTINS, 2004, p. 193). Diz a autora que não é consenso nacional instituir novas formas de participação da sociedade civil junto do Estado, assim, é possível perceber resistências, por parte dos governos, em atribuir um caráter deliberativo aos diversos conselhos gestores de políticas públicas e, conseqüentemente, aceitar e executar as suas deliberações.

Segundo Tatagiba (2002), os conselhos, quando tornados obrigatórios, foram considerados “legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais.” (TATAGIBA, 2002, p. 50). Os conselhos sofrem também dificuldades para se firmar e implementar suas atribuições, dentre elas, dificuldades materiais e organizacionais dificultando as condições de funcionamento dos conselhos.

A legislação impõe o respeito ao princípio da paridade na composição dos conselhos, para equilíbrio nas decisões. A representação governamental ocorre por

indicação do chefe do Poder Executivo e, em geral, é feita por agentes públicos em cargos de direção. A sociedade civil é escolhida pelos seus pares em fórum próprio, de acordo com lei específica. Como a função de conselheiro é definida como relevância pública, não deverá ser remunerada. Quanto ao regimento interno, cada conselho elabora o seu, o qual deverá ser aprovado em plenária, como relata Tatagiba (2002).

As colocações de Martins são importantes para expressar as contradições que envolvem a prática conselhistas desde a sua gênese:

A análise de instituições como os conselhos encontra-se, então, situada no interior da contradição social e é permeada, interna e externamente, pelos processos de luta de diferentes segmentos da sociedade civil pela hegemonia das ações no âmbito dessa política social. (MARTINS, 2004, p. 194).

Faz-se importante destacar alguns elementos para o debate atual sobre a implementação dos conselhos gestores, como a qualidade da participação nestes espaços e o papel educativo que os conselhos exercem sobre seus participantes. Esta nova forma de participação sociopolítica também desempenha um papel educativo nos seus participantes, contribuindo para o desenvolvimento político dos sujeitos envolvidos, pois, segundo Gohn (2003), à medida que recebem informações, se capacitam para a tomada de decisões e desenvolvem uma sabedoria política. Conforme vimos anteriormente, Pateman (1992) aponta que, experiências de participação tornam os indivíduos psicologicamente preparados para participar dos processos de tomada de decisões em níveis mais elevados.

Nesse mesmo sentido, apontamos as colocações de Tatagiba: “Os conselhos, a despeito de suas limitações, assumem hoje no Brasil uma importante “função pedagógica” no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática.” (TATAGIBA, 2002, p. 63).

Outra importante questão está voltada para a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos que compõe os conselhos, em termos de paridade, tanto numérica (mesmo número de representantes do governo e da sociedade civil) quanto a paridade de igualdade de condições entre os participantes, como acesso a informações e disponibilidade de tempo. (GOHN, 2003, TATAGIBA, 2002). Importante pontuar que, os representantes governamentais trabalham nas atividades dos conselhos de forma remunerada, têm acesso aos dados e informações,

possuem suporte administrativo e estão habituados com a linguagem tecnocrática, o que permite uma vantagem dos representantes governamentais sobre os representantes da sociedade civil. Esse é um ponto importante para garantir o equilíbrio no processo decisório.

A disputa de assentos pelas entidades nos conselhos, envolvem os mais variados interesses. Para muitos, estar nos conselhos significa uma forma “[...] de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público [...]” (TATAGIBA, 2002, p.58). Muitas vezes a participação nos conselhos é levada pela disputa de recursos, o que supõe uma diversidade de compreensão do que seja participar na formulação de políticas públicas.

Outro importante ponto de discussão, nesse mesmo sentido, é apontado por Gohn (2003) que coloca a necessidade de capacitação dos conselheiros, pois supõe que, a participação para ser efetiva precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença das pessoas, é preciso dotá-las de informações e conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Os membros dos conselhos têm o direito de conhecer a teia burocrática “[...] para poder intervir de forma a exercitar uma cidadania ativa, não regulada, outorgada, passiva.” (GOHN, 2003, p.95).

Ainda, no sentido da capacitação dos conselheiros, Souza (2004) lembra que essa capacitação deverá ocorrer na perspectiva crítica e propositiva, principalmente para os representantes da sociedade civil, que precisam incorporar novas competências políticas, culturais, éticas e técnicas, porém, sem esquecer a relação com os movimentos sociais que representam.

Em seus estudos Tatagiba (2002) aponta que existe uma carência de capacitação dos conselheiros, tanto governamentais quanto não governamentais, para uma intervenção mais ativa no “diálogo deliberativo” nos conselhos, e que esse entrave poderia ser superado com efetivos programas de capacitação, porém, a autora levanta alguns desafios inerentes ao processo de capacitação, como por exemplo, a articulação de um programa de capacitação que coloque os representantes da sociedade civil em igualdade de conhecimento com os representantes governamentais e que leve a diminuição das desigualdades do processo deliberativo no interior dos conselhos.

Assim, temos concebida a ideia que os conselhos poderão ser, tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa,

como poderão ser, também, estruturas burocráticas formais, de muitas vezes aprovar o que já está pronto, ou ainda, instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente. Assim, os conselhos podem ser vistos como espaços de caráter duplo, como coloca Gohn (2003):

[...] os conselhos [...] implicam, de um lado, a ampliação do espaço público – atuando como agentes de mediação dos conflitos remando, portanto, contra as tendências das políticas neoliberais de suprimir os espaços de mediação dos conflitos; mas, de outro lado, dependendo da forma como são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*,²⁴ do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas [...]. (GOHN, 2003, p. 108).

A partir do empoderamento dos conselheiros, numa perspectiva crítica, essa nova institucionalidade trilhará o caminho do aprofundamento da democracia. A perspectiva dual dos conselhos apontada por Gohn, nos remete ao significado, também dual de democracia, discutido por Borón (1996). O autor compreende que democracia é um projeto indivisível, trazendo em seu bojo duas exigências: o “conjunto de regras”, como apontado por Bobbio (2000a), que permite institucionalizar os antagonismos sociais e chegar a resultados incertos, os quais, nem sempre favoráveis aos interesses das classes dominantes e, por outro lado, a democracia contém um viés que, dialeticamente, desemboca em uma nova perspectiva de sociedade. Do mesmo modo, o autor coloca:

Esta postulação se articula em torno de dois eixos: a igualdade concreta dos produtores e a liberdade efetiva dos cidadãos, dos quais se derivam não apenas a imagem de uma utopia positiva de longo prazo mas também uma proposta de reforma social [...] para eliminar as flagrantes injustiças do capitalismo e orientar aos agentes sociais da mudança e da transformação pelos traiçoeiros labirintos da conjuntura. Só por esta via se poderá reconciliar [...] a cidadania política abstrata da democracia burguesa com a descidadania social concreta que caracteriza as sociedades capitalistas [...]. (BORÓN, 1996, p. 66-67).

Os conselhos gestores apontam para a possibilidade de uma gestão participativa, se na sua composição estiverem inseridos lideranças e grupos qualificados e articulados à propostas e projetos sociais progressistas, caso

²⁴ A partir de Gohn (2003) apreendemos que o termo *empowerment* caminha no sentido de empoderamento de grupos e indivíduos por meio de capacitação política e organizacional, que leva ao resgate/crescimento da auto-estima e à construção da identidade.

contrário, o papel dos conselhos será compensatório e integrativo, apenas como instrumentos ou ferramentas, nos reportamos ao conjunto de regras apontado por Bobbio (2000a), para operacionalizar objetivos predefinidos.

Além disso, os conselhos possibilitam a existência de democracia direta quando implementam as conferências e permitem a participação da população na discussão e na deliberação das prioridades para a área correspondente. Martins (2004) coloca que, as deliberações das conferências devem ser entendidas como norteadoras das políticas públicas e assim, balizarem as ações dos conselhos.

Tatagiba (2002) aponta que, o exercício da participação nos conselhos tem exigido uma nova postura dos governos (publicidade de suas ações, prestação de contas). Da sociedade civil essa participação exige qualificação para o embate, pois os conselhos gestores aparecem como espaços nos quais se concebe um importante aprendizado de convivência democrática. Nesse sentido, lembramos as colocações de Duriguetto (2011):

Se não houver uma formação política, técnica e teórica dos conselheiros que ocupam estes espaços, dificilmente vamos transformar estes espaços, em espaços importantes para a ativação do processo de democratização. Mas eles não são espaços únicos, estes espaços compõe a luta institucional, são espaços que se desenvolvem dentro da lógica do Estado, os Conselhos são criados pelo aparato do Estado. Um elemento que me chama a atenção, quando estes Conselhos, quando as Conferências, quando os Fóruns estão articulados com as lutas que se desenvolvem num âmbito extra institucional, estes Conselhos adquirem mais força. (DURIGUETTO, 2011, palestra proferida na UEPG em 23 de março de 2011).

Assim, percebemos que os conselhos são espaços importantes para o processo de democratização, porém não são únicos nesse debate. Outros importantes espaços estão envolvidos, como os fóruns, as conferências e, quanto maior for a articulação política entre esses espaços e entre os sujeitos que deles participam, maior será o aprofundamento democrático que poderá surgir nesta luta política.

Concebemos que, mecanismos tradicionais de democracia representativa não têm respondido às demandas sociais cada vez mais crescentes e, nesse contexto, os conselhos gestores podem apresentar uma importante alternativa para resposta a

essa demanda de ampliação da participação social²⁵ e, conseqüentemente, o aprofundamento da democracia.

Assim como a democracia, sociedade civil e esfera pública têm caráter dual e são permeadas por diferentes perspectivas. Esse mesmo debate também se reproduz na questão da representatividade, como veremos na sequência.

1.4. Representatividade(s)

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) o conceito de representação política, tanto em suas implicações teóricas como em suas traduções práticas, é, sem dúvida, um dos elementos-chave da história política moderna. Um significado para o termo representação, de ordem semântica seria, “substituir, agir no lugar de ou em nome de alguém ou alguma coisa; evocar simbolicamente alguém ou alguma coisa; personificar, [...] representar é possuir certas características que espelham ou evocam as dos sujeitos ou objetos representados.” (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998, p. 1102). Ainda, como tentativa de conceituar representação, apresentamos as seguintes colocações do dicionário de política:

O sentido da representação política está na possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder. Assim, pode ser satisfeita a exigência fundamental que desde as primeiras e incertas origens fez surgir a instituição da representação, exigência expressa na Idade Média [...]. Com base em suas finalidades, poderíamos, portanto, definir a representação com um mecanismo político particular para a realização de uma **relação** de controle (regular) entre governados e governantes. (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998,p. 1102).

Bobbio (2000b), quando se refere à democracia dos antigos e à democracia dos modernos, aponta que, por democracia os antigos entendiam a democracia

²⁵“É no final da década de 1970 e início da década de 1980 que a participação começa a ser entendida como participação nas decisões e não na execução das ações, como fora anteriormente. A participação significa aqui luta e contestação. A participação social no Brasil, se institucionaliza na esteira do processo de democratização do país, incluindo-se no arcabouço jurídico-legal do Estado e interferindo nas estruturas de representação da sociedade. Essa participação visa à transformação do Estado, à superação do seu caráter politicamente autoritário e socialmente excludente, porque a realidade social e política brasileira, nessa época, ficou marcada pela desigualdade social e pelo caráter clientelista e privatizado do Estado. A inclusão da participação social enquanto princípio teórico-prático [...] diz respeito diretamente ao processo constituinte e à Constituição Federal de 1988. Visto que estes representaram a intenção de ampliação e execução dos direitos sociais.” (SOUZA, 2004,p.174-176).

direta, os modernos, a democracia representativa. O autor aponta duas diferenças entre essas formas de democracia, uma analítica e outra axiológica pois ambas estão extremamente conectadas e o “[...] modo de avaliá-la, negativo ou positivo, depende do modo de entendê-la.” (BOBBIO, 2000b, p.375). Quando falamos em democracia o que nos vem à mente? As eleições, cidadãos que exercem o direito ou o dever de eleger quem vai representá-los. Assim, “o voto, ao qual se costuma associar o relevante ato de uma democracia atual, é o voto não para decidir, mas sim para eleger quem deverá decidir.” (BOBBIO, 2000b, p.372).

O processo de democratização é descrito como a ampliação do direito de eleger os representantes e a extensão do processo eleitoral, ou seja, método democrático. Como anteriormente descrito, “[...] o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população.” (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

No período clássico, o espaço local onde se materializava a democracia era uma praça ou uma assembléia na qual os cidadãos participavam do processo decisório, ou seja, a democracia direta²⁶ era a regra para decisões coletivas/políticas. Enquanto hoje, a eleição é a regra e a participação direta a exceção, antigamente a participação direta era a regra e a eleição a exceção. Essa alteração foi efeito da mudança das condições históricas, como a transição das cidades-Estado para os grandes Estados territoriais. Bobbio (2000b) aponta que, não somente pela alteração das condições históricas, mas também foi efeito de uma diferente concepção moral de mundo. Ou seja, ampliou-se a concepção de mundo no sentido das **relações** entre indivíduos, grupos, comunidades, Estados, tendo como pano de fundo os valores democráticos modernos.

Rousseau ao manifestar-se sobre a representação coloca: “A ideia dos representantes é moderna; vem do governo feudal [...]. Nas antigas repúblicas, e inclusive nas monarquias, jamais o povo teve representantes, não se conhecia sequer este nome [...]” (ROUSSEAU, 2002, p. 131).

²⁶ O tipo de democracia no período clássico foi a democracia direta, com a participação dos cidadãos em espaços públicos para decisões coletivas/políticas. Porém, o limite desse período, está na condição de cidadania, pois era cidadão o proprietário de terras, que não precisava trabalhar (com tempo livre) para poder participar das assembleias e decisões coletivas.

Na inclusão de elementos da democracia direta, além da democracia representativa (da democracia dos antigos para a democracia moderna), desaparece a praça, “mas não a exigência de visibilidade do poder.” (BOBBIO, 2000b, p.387). Esta passa a ser satisfeita de outra forma, com a publicidade das sessões do parlamento, por meio da imprensa e dos meios de comunicação de massa. Representar, então, “significa tornar visível [...] um ser invisível por meio de um ser que está presente publicamente.” (SCHMITT, 1984 *apud* BOBBIO, 2000b, p.387).

A definição de democracia como via, como método, como conjunto de regras do jogo que estabelecem como devem ser tomadas as decisões coletivas é relativamente nova. Essas regras do jogo são válidas para a regra de maioria²⁷ para a eleição daqueles aos quais é atribuído o poder de tomar decisões válidas para toda a coletividade. Indica quantos governam e não como governam.

Segundo Vázquez (2001), a democracia pode ser entendida em dois sentidos:

[...] que não se excluem: como sistema ou regime de organização social em que o poder, a tomada de decisões, se acha submetido a certo controle da sociedade. Ou também como um caminho para chegar a esse poder ou conjunto de procedimentos para exercê-lo sob o controle da sociedade. (VÁZQUEZ, 2001, p.83).

A partir dos apontamentos de Vázquez (2001), entendemos que, representatividade, nesse debate, pode ser vista como método e, para tanto, supõe algumas regras do jogo e, a democracia é considerada como substância da vida social e política. Nessa perspectiva, apresentamos que “[...] o princípio de maioria é apenas um dos elementos para o bom funcionamento de um sistema democrático [...]” (BOBBIO, 2000b, p.454).

Do ponto de vista ético, para uma sociedade democrática não bastam as “regras do jogo democrático”, direitos de liberdade, ou ainda, decisões da maioria, mas a democratização das **relações** econômicas e sociais da sociedade. Desse modo, democracia não é vista apenas como método ou forma institucional, mas sim, como democracia substantiva, democracia que advém das massas, com vistas à superação das desigualdades para a edificação de um novo projeto societário.

²⁷ “Para Aristóteles, a democracia é o governo de muitos, uma vez que é o governo dos pobres, os quais são em geral a maioria da população, enquanto a oligarquia é o governo de poucos, uma vez que é o governo dos ricos, os quais são em geral uma minoria.” (BOBBIO, 2000b, p.429).

Enfatizamos alguns pontos deste debate trazidos à tona por Bobbio (2000b) como: a interpretação econômica da democracia, que coloca a existência de um mercado político ao lado de um mercado econômico, no qual ocorre a **relação** entre os eleitores e os eleitos. Essa **relação** seria uma contínua troca entre dois bens, o apoio (voto) por parte dos eleitores, e benefícios por parte dos eleitos. Porém, como enfatiza o autor “[...] faz parte dessa transformação do espaço político o fenômeno [...] da renovada importância da representação dos interesses.” (BOBBIO, 2000b, p.457). Interesse pode significar tanto uma situação objetiva, ou seja, uma coisa, um ato, um evento do qual se possa extrair uma vantagem ou um benefício, quanto um estado subjetivo, ou seja, uma disposição favorável em relação àquela coisa ou ato ou evento, conforme explicita Bobbio (2000b).

A grande diferença que se faz necessária pontuar está na oposição entre os interesses parciais (de grupos particulares) e interesses gerais, pois um dos argumentos, elementos ou regras para o verdadeiro representante, é prioridade dos interesses gerais. A vontade geral, assinalada por Rousseau (2002) é indestrutível e deve estar acima dos interesses particulares, como vemos:

Enquanto numerosos homens reunidos se consideram como um corpo único, sua vontade também é única e se relaciona com a comum conservação e o bem-estar geral. [...] a vontade geral é sempre constante, inalterável e pura; mas está subordinada a outras que a subjugam. Cada qual, destacando o próprio interesse do interesse comum, percebe que os não pode dividir completamente; mas parece-lhe insignificante sua parte do mal público perto do bem exclusivo de que deseja apropriar-se.(ROUSSEAU, 2002, p.142-144).

A democracia representativa tornou os partidos necessários, pois são eles, mediante o sistema eleitoral, que recebem dos eleitores a autorização para agir, na qual Hobbes, segundo Bobbio (2000b) via a essência da representação política. Os partidos que se interpuseram entre o corpo eleitoral e o parlamento, ou entre o titular da soberania e quem deve de fato exercer essa soberania, acabaram por despedaçar a relação direta entre eleitores e eleitos tornando cada vez mais frágil a **relação** originária e característica do Estado representativo entre representante e representado. Nesse sentido, Bobbio se manifesta:

[...] no que se refere à **relação** entre partidos e eleitos, soberanos não são os deputados. Soberanos são os partidos, cuja diretriz política orienta, dirige e vincula o grupo parlamentar. O termo “partidocracia” reflete esse estado de coisas [...] quem toma as

decisões em última instância não são os representantes como mandatários livres dos eleitores, mas os partidos como mandantes imperativos dos chamados representantes [...] em oposição à representação dos interesses. (BOBBIO, 2000b, p.470-471, grifo nosso).

A representação política²⁸ nas democracias contemporâneas sofreu transformações profundas nas últimas décadas do século XX, como aponta Laval, Houtzager e Castello (2006a). Essas transformações têm sua origem na perda pelos partidos políticos das preferências do eleitorado, as quais têm levado a representação política a ultrapassar as eleições e o legislativo como locus da representação, enveredando para o controle social e outras formas de representação junto as funções do governo. Nesse sentido, a representação política deve ter como ideia central o aprofundamento da democracia. Dagnino (2002a) coloca que os partidos políticos, mediadores tradicionais entre a sociedade civil e o Estado, limitaram sua representatividade na sociedade civil aos momentos eleitorais, tornando precária esta função mediadora.

Nesse sentido, as novas instâncias de intermediação desempenham funções que provocam alterações no governo representativo, a participação da sociedade civil nessas instâncias demonstra, como supõe Dagnino (2002a), “que o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado.” (DAGNINO, 2002a, p.279), pois pressupõe que a sociedade civil nem sempre está voltada para o aprofundamento democrático e o possível desenho autoritário do Estado permanece resistente à participação. Ou seja, nas **relações** entre Estado e sociedade civil há um campo de disputas que é pleno de contradições, de diferentes interesses que nem sempre coadunam com processos democráticos e participativos. Mas, diante de alguns avanços conquistados pela sociedade civil nesse campo de lutas, colocando suas demandas e vocalizações, há que se investir nesse

²⁸ “A prática de representação é bem antiga, mas as suas raízes políticas mais significativas situam-se na história constitucional da Inglaterra a partir do séc. XIII. Desde 1264 os fidalgos do condado e os delegados dos burgos eram convocados em conjunto para se apresentarem ao rei. Desde o fim do séc. XIII, a ordem de convocação declarava que os representantes deviam ter pleno e suficiente poder para fazer e consentir nas deliberações conjuntas de nosso reino[...] a serem cumpridas em lugar e hora certos. Assim, de forma original, o Parlamento inglês evoluiu para uma assembléia representativa no sentido político durante os sécs. XIV, XV e XVI. As origens dessa transformação, situadas nos acordos judiciais e nos dispositivos fiscais da Inglaterra medieval, foram muito examinadas (um estudo clássico é encontrado em STEPHENSON, C. *Medieval institutions*. Ithaca, N.Y., Cornell Univ. Press, 1954 p.126 e segs). Stephenson ressalta que devemos observar a representação real, a prática de eleger e delegar poderes a representantes, e conclui que o desenvolvimento das instituições representativas foi uma questão de necessidade política, ocasionada, de um lado, pela falta de dinheiro do rei e, de outro, pela influência crescente dos grupos sociais que poderiam fornecê-lo.” (NETTO, et al, 1986, p.1063).

movimento para solidificar propostas de uma inserção mais incisiva da sociedade civil (principalmente se considerarmos que, historicamente, foi excluída de processos de tomada de decisão política).

Nessa perspectiva, Lavallo, Houtzager e Castello (2006a) colocam que, os estudiosos do aprofundamento da democracia têm focado inovações institucionais que visam acolher “[...] diversas formas de participação no desenho e implementação de políticas públicas.” (Lavallo, Houtzager e Castello, 2006a, p. 51). Esse aspecto torna-se relevante uma vez que, a compreensão das dinâmicas da representação política presentes no interior da sociedade civil, constitui-se ponto relevante no debate contemporâneo para o aprofundamento da democracia. As transformações da representação política (no sentido da pluralização de sujeitos e lugares envolvidos nesse processo), é um dos elementos que pode proporcionar esse caminho.

Após o estabelecimento de novas formas de **relação** entre Estado e sociedade civil, prescritas na Constituição Federal de 1988, está se vivenciando uma “abertura” do Poder Executivo à participação de sujeitos societários investidos juridicamente como representantes de determinados segmentos e interesses da população no desenho, na implementação e na supervisão das políticas públicas, como coloca Lavallo, Houtzager e Castello (2006a).

Caccia- Bava (2001) assevera que, historicamente, tanto a afirmação de direitos quanto as experiências de participação popular são resultado de pressões, das lutas sociais, dos movimentos de cidadãos que se insurgem contra as desigualdades e, quanto às experiências de participação coloca:

Elas são resultado da ação de atores políticos concretos, de movimentos sociais, e também de conjunturas políticas particulares onde, seja por dificuldades das próprias elites consolidarem suas lideranças e representações, ou por outros motivos, surgem oportunidades para novos atores sociais se converterem em atores políticos e elegerem governantes, surgem oportunidades para se buscar uma nova regulação social. (CACCIA-BAVA, 2001, p.22).

Importante pontuar que, a participação de segmentos da sociedade civil, já mencionadas anteriormente, são os elementos centrais na configuração dos distintos projetos políticos,²⁹ como coloca Dagnino (2002a). Do projeto ético-político que

²⁹ “A noção de projeto político, tomada como aquilo que orienta aquela ação [...] o termo projetos políticos num sentido próximo da visão gramsciana, é utilizado para designar os conjuntos de crenças, interesses,

permeia a participação da sociedade civil, depende o sucesso da gestão participativa. Os sujeitos societários deverão ter uma cultura ético-política forte e em constante revitalização, dependendo de uma educação para a cidadania sendo esta uma questão de consciência política, como apontam Nogueira (2004) e Pateman (1992).

As possibilidades de uma atuação conjunta do Estado e da sociedade civil são “sempre tensas e permeadas pelo conflito” (DAGNINO, 2002a, p.280) e, o grau dessa tensão, decorre da aproximação ou similaridade entre os diferentes projetos políticos que permeiam essa **relação**. A autora ressalta o caráter de construção histórica dessa **relação**, no sentido de que, essas **relações** “são objeto da política e, portanto, transformáveis pela ação política.” (DAGNINO, 2002a, p.281). Voltamos, aqui, a pontuar que, diferentes projetos políticos orientam as **relações** que ocorrem entre a sociedade civil e o Estado e, os conflitos são resultados de confrontos entre projetos políticos distintos. O reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores na esfera pública é requisito para o aprofundamento da democracia.

Diante do exposto, nos conselhos gestores, as funções de decisão e execução das políticas nem sempre caminham juntas. O poder deliberativo dos conselhos, com frequência se transforma em uma função consultiva, ou até mesmo legitimadora de decisões tomadas previamente e, a partilha do poder tem um caráter limitado e restrito. Este conflito tem origem em concepções políticas resistentes a democratização dos processos de tomada de decisão, como supõe Dagnino (2002a).

Os processos de reconfiguração da representação podem se voltar para uma ampliação da democracia, sendo importante enfatizar que, as dinâmicas de representação política, tanto das organizações civis quanto das instituições políticas, ocorrem não de forma paralela ou alternativa aos canais tradicionais da política³⁰, mas devem estar em estreita conexão entre eles.

concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos.” (DAGNINO, 2002a, p.281-282).

³⁰ “As organizações civis estão desempenhando um novo papel ativo na representação política, papel diferente ao desempenhado por partidos e sindicatos, desta forma a grande maioria das organizações não utiliza mecanismos eleitorais para estabelecer sua representatividade.” (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006b, p. 44).

Autores como Nogueira (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), preconizam a superação do antagonismo entre representação e participação visualizando a democracia participativa como uma resposta às características excludentes das democracias eleitorais, ampliando a democracia mediante a participação da sociedade civil nos espaços públicos. Nesse sentido, Lüchmann (2007) aponta para o fato de que, a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se em chave da boa representação, ou seja, ambas se relacionam e são complementares para o processo democrático.

Vazquez (2001), ao pronunciar-se sobre a **relação** complementar entre democracia e participação, coloca:

Como a democracia exige uma participação consciente e racional na tomada de decisões que afetam a comunidade, e toda vez que esta participação é uma exigência de liberdade, a democracia é um valor a que não se pode deixar de aspirar [...] a democracia, dada sua necessidade de estender-se ou aprofundar-se, é subversiva. (VAZQUEZ, 2001,p.86).

Para o autor, aquele que ocupar o espaço participativo de forma “consciente e racional” tentará colocar em prática seus preceitos e perspectivas. Diante do exposto, a democracia mostra seu caráter “subversivo”, pois não está definido quem ocupará determinado espaço, mas quem se fizer mais forte e presente. Motivo pelo qual há que se fortalecer os segmentos populares que estiveram historicamente alijados de processos democráticos e participativos no Brasil, no sentido de instrumentalizá-los para esse empreendimento político e social. Os espaços institucionalizados ou não, de **relação** complementar entre democracia direta e participativa, são espaços férteis para a busca dessa tendência contra-hegemônica que mostra seus primeiros passos na história brasileira³¹.

Na defesa da **relação** complementar, os participacionistas incorporam pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política, como pressupõe Lüchmann (2007) e Pateman (1992). A democracia deliberativa vai dar centralidade à questão da participação com uma nova

³¹ Com isso, não queremos afirmar que, na história brasileira não houve ricos momentos de expressão e de lutas sociais por direitos, por cidadania, por justiça social; mas que essas lutas foram, em termos quantitativos, menores que as expressões hegemônicas de poder e mando presentes nesta história. Sobre a configuração da sociedade brasileira, ver Otavio Ianni (1984), Florestan Fernandes (1975), Coutinho (2000).

concepção acerca da legitimidade política e, a partir das fragilidades da democracia representativa, a democracia deliberativa impõe que, a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão e, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional. Na perspectiva da democracia participativa temos concebida a ideia que:

[...] o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que, construídas coletivamente através da discussão pública, mediam as **relações** entre os interesses individuais e coletivos, na formação do interesse público a ser implementado pelo complexo administrativo estatal. (LÜCHMANN, 2007, p. 144, grifo nosso).

A partir da ampliação da democracia surge uma nova noção de representação política no seio das organizações civis com o reconhecimento da relevância da representação política exercida por essas organizações no sentido de conectar segmentos da população mal ou sub-representados ao Estado, por meio de espaços participativos.

Em seus estudos, Lavallo, Houtzager e Castello (2006b) apontam um aspecto dual à representação política exercida por organizações civis, levantando possibilidades de efeitos não democráticos devido à inexistência ou precariedade de mecanismos obrigatórios de sanção ou controle entre as organizações civis e os segmentos sociais por elas representados. “[...] em nome de quem e mediante quais mecanismos de controle e responsividade representam as organizações civis.” (Lavallo, Houtzager e Castello, 2006b, p. 46).

Porém, ressaltamos que, o compromisso com a questão pública de representar os membros das organizações perante o Estado, é maior do que a fragilidade da representação efetuada pelas organizações civis na reconfiguração da representação política e na ampliação da democracia. Se cairmos no discurso de que a fragilidade da representação é maior do que o compromisso assumido nos diferentes canais de participação democrática, vamos contribuir para o retrocesso das conquistas até então alcançadas.

As mudanças nas configurações do Estado, principalmente com a Constituição Federal de 1988, introduziram o controle social³² na gestão pública, o que tem sido

³² Segundo Correia (2002), a partir da segunda metade da década de 1980, a participação social nas políticas públicas foi concebida na perspectiva do controle social no sentido de os setores organizados da sociedade

estímulo e produto do protagonismo das organizações civis, agora com funções de representação política. Essa nova função das organizações civis levanta questões sobre a **relação** entre representantes e representados³³ no cenário da representação política tradicional, afinal “[...] a separação entre representante e representado é característica constitutiva da representação política moderna.” (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006b, p. 46). O modelo de representação política (mandato representativo mediante eleições) foi historicamente construído para desempenhar funções que não coincidem com o perfil das organizações civis. Contudo, “o comprometimento com os interesses dos representados é um componente vital da representação [...] o melhor dispositivo para garantir a autenticidade -sua representatividade- seria a existência de um compromisso representativo genuíno.” (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006b, p. 47).

Temos, então, que o compromisso ético político dos representantes diante de seus representados também é um elemento constitutivo, é regra para o bem representar, portanto, aspecto que deve ser destacado neste estudo. É sabido que, atualmente convivemos com uma crise de representação, a qual está fundada na “[...] fragilidade ou inexistência da **relação** entre eleitor e eleito, entre os cidadãos e seus representantes.” (CACCIA-BAVA, 2001, p.38). Uma representação só pode funcionar plenamente se houver conteúdo, com uma presença ativa dos cidadãos que dão um mandato a seus representantes, debatendo o seu conteúdo e avaliando seus resultados. Diante do exposto, participação e representação estão unidas e articuladas com a noção de democracia. Todos que se propõem a representar segmentos da sociedade devem ter o compromisso e o conhecimento de que, “[...] para cumprirem seu papel de representação necessitam inaugurar uma nova **relação** com seus representados, isto é, reforçarem suas **relações** com as comunidades locais e tornarem-se agentes estimuladores da organização da sociedade civil.” (CACCIA-BAVA, 2001, p. 48, grifo nosso).

participarem desde suas formulações, acompanhamento de suas execuções até a definição dos recursos para que elas atendam aos interesses da coletividade.

³³ “O representado, sempre pessoas cuja vontade se consubstancia de maneira em maior ou menor grau direta e concreta (voto, reclamo, petição), ou de maneira necessariamente indireta e abstrata (nação, tradição, bem comum); o representante, intermediário e guardião dos interesses do representado [...].”(Lavalle, Houtzager e Castello, 2006b, p.50).

Os espaços de participação foram criados para que segmentos sub-representados no Poder Executivo e Legislativo tivessem canais de acesso ao poder, levando consigo suas demandas e visões de mundo. “Se os representantes falham em levar os anseios da população, eles contribuem para que estes espaços fiquem desacreditados e deixem de ser uma alternativa aos mecanismos tradicionais de representação.” (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008, p.7).

A mera existência da representação, mesmo que legalmente instituída, não garante a representatividade ou correspondência com a vontade ou interesses dos representados. Assim, “As eleições constituem um mecanismo de sanção sobre os representantes [...] e tendem a estimular a sensibilidade destes perante às demandas e necessidades dos representados.” (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006a, p. 55). Ou seja, o representante deve Representar (com R maiúsculo) o interesse dos representados.

A representação política supõe uma complementaridade entre representação e representatividade, entre representante e representado, que no seu desdobramento pode ser visto como o componente legal da representação versus o seu componente substantivo, ou seja, a vontade do representado. Assim sendo,

[...] se privilegiado o pólo formal-institucional do representante perde-se o conteúdo substantivo da representação como atuação para o interesse ou benefício do representado; se privilegiado o pólo substantivo de formação de vontade do representado, perde-se o conteúdo político da representação enquanto cristalização institucional arquitetada para organizar o governo da e sobre a sociedade. (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006a, p. 57).

Essa complementaridade supõe que a autonomia política do representante não pode ser perseguida a ponto de romper sua **relação** com os representados e, o fortalecimento da representatividade também não pode ser alcançado às custas da anulação dessa autonomia. Importante, nesse aspecto, é averiguar quais as conexões entre representantes e representados para evitar a desconexão entre esses dois grupos e também promover modalidades de conexão, como se manifestam Lavalley, Houtzager e Castello: “Definir em termos concretos quem ou que deve ser efetivamente representado, ou se a representação política pode ser reputada como realmente representativa, é questão espinhosa mesmo no contexto das democracias.” (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006a, p. 60).

Bobbio, Matteucci e Pasquini (1998), ao se manifestarem sobre a representação-espelho, aquela que responde as exigências de ordem simbólica e psicológica, citam o seguinte exemplo:

[...] os grupos pouco integrados, marginais de um sistema político terão necessidade não só de representantes que “zelem por seus interesses”, mas ainda de representantes que, pelas suas características pessoais, neles se possam identificar e sentir-se “presentes” na organização política. (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINI, 1998, p.1104).

Mendes (2007) analisa a representação a partir da importante contribuição de Pitkin sobre representação política. Para a autora o representante político representa não apenas uma pessoa, mas toda uma coletividade, o que torna a determinação dos interesses muito complexas, os representantes não podem ser contrários aos representados, pois isso significa uma separação entre eles. O representante deve ser dotado de capacidade de ação e julgamento, com certo grau de liberdade para deliberar, mas não pode estar em oposição aos desejos do representado. A representação ocorre não pelas ações dos representantes, mas por uma atividade contínua de responsividade, ou seja, de resposta. É preciso existir arranjos institucionais para que os representados possam exigir uma resposta sempre que se sentirem lesados na sua vontade. “Mais do que exercício direto do poder, é preciso haver acesso ao poder.” (MENDES, 2007, p. 149). Para tanto, faz-se necessária uma participação política, compreendida a partir de Nogueira (2004), como uma organização da vida social em seu conjunto, consolidando, protegendo e dinamizando a cidadania, sendo seus protagonistas centrais os cidadãos.

Acesso ao poder a partir da participação política não ocorre sem as lutas sociais, as quais são consideradas por Montaño e Duriguetto (2010) como constitutivas da luta de classes. “Lutas que não podem esperar a “grande revolução” para resolver problemas pontuais, mas cujos objetivos de curto prazo [...] não necessariamente são antagônicos à finalidade de longo prazo [...]” (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2010, p. 119). Ou seja, a participação de sujeitos sociais em diferentes espaços, realizando diferentes conquistas (cotidianas, locais, parciais...) é um dos elementos que compõe a visualização ou concorre para a edificação de projetos societários mais abrangentes. As práticas desenvolvidas nesses espaços não se encerram em si mesmos, mas podem e devem buscar, teleologicamente, questões sociais mais amplas.

Continuando a pensar sobre os elementos constitutivos, ou regras da representatividade, os autores Dowbor, Houtzager e Serafim (2008) acreditam que, no movimento de informação e prestação de contas, entre representantes e representados, fica claro, não somente a responsabilidade do representante frente ao grupo de seus representados, mas, também o movimento contrário: é responsabilidade também dos representados, ou seja, do coletivo, subsidiar o representante com informações, opiniões e discussões realizadas naquele grupo, fórum ou movimento. A qualidade da representação exercida depende não apenas do empenho do representante em prestar contas e buscar informações, mas, também da capacidade do grupo em fornecer as informações de que ele necessita para representá-lo e exigir que ele preste contas de sua atuação, estabelecendo uma **relação** de complementaridade entre as partes.

Enquanto regra, esse elemento que compõe o fenômeno da representatividade é fácil de ser argumentado, porém Demo (2001) nos alerta que “[...] a meta implícita por parte da elite privilegiada é evitar o controle democrático, para que as regras do jogo não venham a ser questionadas e mudadas.” (DEMO, 2001, p.25).

Portanto, para que essa **relação** entre representante e representado obtenha êxito, é necessário que estejam envolvidos nesse processo democrático sujeitos políticos para questionar as regras, ou, nos termos de Vazquez (2001), sujeitos participantes no enfrentamento das dificuldades estruturais colocadas para a efetivação dos preceitos democráticos.

Somente se pode falar de democracia enquanto existir participação, mesmo que, para ela se imponham limites, democracia como regime de convivência numa sociedade determinada e como método ou conjunto de procedimentos para adotar as decisões coletivas que entram na toda participação, como supõe Vazquez (2001):

A democracia é antes de tudo participação, e isto presume não só conceber a presença do coletivo no sujeito participante e no lugar em que participa, mas também na forma e no objeto de sua participação. A participação de um presume a dos demais e, mesmo assim, o respeito e a tolerância em relação a eles. (VAZQUEZ, 2001, p.93).

O papel do representante é agir em benefício dos interesses dos representados, mas isso não quer dizer que é necessário cair no particularismo. O representante deve defender os interesses do seu segmento sem deixar de

reconhecer as necessidades e demandas de outros segmentos. A representação requer um equilíbrio entre os interesses dos representados e a capacidade de negociação no espaço onde a representação ocorre (conselho, por exemplo) e o bem maior (da cidade, região ou país). “A verdadeira democracia reside no reconhecimento de outros grupos, suas necessidades e legitimidade como cidadãos.” (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008, p. 19).

É importante ressaltar que outros elementos que tornam a questão da representação relevante é a pluralização dos espaços da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas, e que almejem incidir na qualidade dos serviços públicos e na construção de uma sociedade menos desigual. Aspectos que não serão resolvidos de forma mágica, mas nos enfrentamentos, no debate público, na composição de estratégias que fortaleçam a democracia participativa ou direta.

Os modelos participativos apresentam um critério de legitimidade ancorado na idéia de que as decisões políticas devem ser tomadas por meio do debate público. As diferenças com relação ao modelo da democracia representativa são marcantes, já que incorpora a participação da população no processo de discussão e de tomada de decisões políticas. Nesse formato, as diferentes práticas de participação e representação, visam superar os limites da representação eleitoral³⁴, nos utilizamos como exemplo, os conselhos gestores de políticas públicas.

Os Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos (OPs)³⁵ passam a se constituir em referências centrais de experiências participativas no país, dando impulso ao desenvolvimento de um debate teórico sobre participação política e democracia, o que amplia, sobremaneira, uma concepção de política voltada estritamente para o campo de ação exclusivo dos representantes políticos que orientam as suas estratégias e escolhas políticas a partir do jogo eleitoral. (LÜCHMANN, 2008, p.87).

³⁴[...] as experiências participativas inauguram novos mecanismos e relações de representação política que apresentam especificidades e diferenças substantivas com o modelo da representação eleitoral [...] seja por combinarem, em seu interior, mecanismos de representação com participação direta; seja por articularem, de forma imediata, participação com representação da sociedade civil. (LÜCHMANN, 2007, p. 146).

³⁵ Dias (2008) baseado em Boaventura Sousa Santos concebe Orçamento Participativo como uma estrutura e processo de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos municipais assente em três princípios: 1- participação aberta dos cidadãos, sem discriminação positiva atribuída às organizações comunitárias; 2- articulação entre democracia representativa e directa, que confere aos participantes um papel essencial na definição das regras do processo; 3- definição das prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros de carácter mais geral, que se prendem, sobretudo, com as necessidades sentidas pelas pessoas. (DIAS,N. Orçamento Participativo; animação cidadã para a participação política. Lisboa:Associação in Loco, 2008).

A constituição dos conselhos gestores de políticas públicas garantiu a eleição de dezenas de milhares de conselheiros e conselheiras que hoje atuam nesses espaços de co-gestão, representando as comunidades das quais são oriundos, conforme coloca Caccia-Bava (2001). Muitos avaliam essas experiências de co-gestão como um fracasso, pois os segmentos representantes “não sabem” atuar nesses espaços, não estão preparados, porém essa ideia é esclarecida na seguinte expressão do autor:

Os conselhos viram espaços de cooptação, os governos não lhes reconhecem ou atribuem poderes de decisão. [...] Espera-se, como num passe de mágica, que aqueles que nunca decidiram passem de imediato a disputar com sucesso, em pé de igualdade, com os representantes governamentais. (CACCIA-BAVA, 2001, p.22).

Bem sabemos que a história brasileira não foi uma incentivadora de processos participativos, democráticos ou do exercício da representação, na verdadeira acepção da palavra. Mas, isso não quer dizer que temos que continuar esse caminho traçado historicamente e hegemonicamente; os diversos espaços construídos pela sociedade brasileira (aqui em específico os conselhos que reúnem mais de cem mil conselheiros em todo Brasil - Dowbor, Houtzager e Serafim, 2008) podem exercitar o aprendizado democrático e apresentar para o conjunto da sociedade novas formas de participação para fortalecer uma contra-cultura pela democratização das **relações** sociais e de poder.

A representação da sociedade civil exercida nos espaços de participação política se diferencia daquela exercida pelos representantes políticos eleitos, apresentando inúmeros desafios de representação enfrentados pelos representantes. Conforme Dowbor, Houtzager e Serafim (2008), se somarmos todos os conselhos no Brasil, chegaremos ao número de dezoito mil, com mais de cem mil conselheiros, o que supera o número de vereadores em todos os municípios³⁶. Existem dezenas de milhares de conselheiros pelo Brasil afora atuando em nome de comunidades, grupos e organizações, atuando como “representantes”.

Será que os mais de 100 mil conselheiros são efetivamente representativos? Esta é uma questão importante, porque a falta de representatividade pode deslegitimar os espaços de participação da sociedade. Esse é um dos elementos

³⁶ Os autores Dowbor, Houtzager e Serafim (2008) se reportam a duas pesquisas desenvolvidas em São Paulo, pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), Institute of Development Studies (IDS) e Instituto Pólis, entre 2001 a 2006, sobre representação.

que constitui os desafios que temos para levar adiante as perspectivas de aprofundamento e qualificação da democracia no Brasil. Razão pela qual intitulamos este item de representatividade(s), devido a identificação de diferentes níveis, entendimentos, concepções e, principalmente, práticas de representatividade (s).

1.4.1. Sujeitos representativos

Trazendo essas considerações teóricas, partimos para o debate sobre a importância da constituição de sujeitos representativos/participativos para contribuir com processos democráticos de micro e amplo espectros.

Montaño e Duriguetto (2010) trazem a questão da determinação do sujeito da transformação social que representa uma dimensão fundamental na tradição marxista para pensar as lutas e o processo revolucionário. “São as determinações realmente existentes, e não a ideia, a vontade, o que caracteriza o sujeito de transformação social” (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2010, p. 128), ou seja, são as contradições, os interesses dos diferentes grupos sociais, a consciência social e a correlação de forças sociais que configuram o sujeito da transformação social. Desse fundamento depuramos que, o sujeito é determinado pelo contexto em que vive: pelas ideologias, pelos aprendizados, pelo conjunto de elementos sócio-políticos que se expressam nas **relações** sócio-culturais e econômicas. Ou seja, o sujeito não se faz sozinho, mas nas **relações** que estabelece com o meio em que vive, podendo ou não favorecer a constituição de sujeitos participantes, conscientes, ativos, representativos.

Os autores Montaño e Duriguetto (2010) colocam que Marx e Engels, no Manifesto Comunista, veem como sujeito da transformação social o proletariado, visto como sujeito da superação da ordem do capital, isso por se constituírem nos produtores diretos da riqueza, que lhes é expropriada mediante a exploração capitalista, dona dos meios de produção. “Por ser a classe explorada da riqueza que produz, o proletariado tem a missão histórica de transformar a ordem social capitalista, a ordem que o oprime e o explora.” (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2010, p. 128).

Na perspectiva marxista, autores como Montaño e Duriguetto (2010) lembram que, no século XIX, Marx e Engels colocavam a centralidade no proletariado como sujeito da transformação social pelas condições históricas do período. Outros

autores da tradição marxista ampliam o leque de categorias de sujeitos de transformação, dadas as condições históricas que marcam a sociedade contemporânea, como por exemplo, Borón³⁷ (2010) leciona que: “Não existe um único sujeito – e menos ainda um único sujeito pré-constituído- da transformação socialista.” (BORÓN, 2010, p.115). A história demonstra o crescente protagonismo adquirido pelas massas populares em oposição ao capitalismo, ampliando o leque de sujeitos que se fazem presentes na contemporaneidade.

Nesse mesmo contexto, há outros sujeitos privilegiados que também têm a missão de “transformar a realidade” e, mais especificamente, transformar modelos de gestão tradicional de políticas públicas podendo ser vistos como sujeitos representativos que podem contribuir para o aprofundamento da democracia, como os cem mil conselheiros que atuam hoje no Brasil. Nesse sentido, Duriguetto (2011) manifesta-se:

O espaço das conferências e dos conselhos de direitos, criados a partir da Constituição de 1988, são espaços importantíssimos da luta política, as conferências, os fóruns. Estes espaços somente irão interferir na gestão e na organização das políticas sociais se eles efetivamente funcionarem, se forem ocupados com qualidade. Quando falo ocupado com qualidade, me refiro aos conselheiros que tomam assento nos conselhos, que participam das conferências [...]. Depende da capacitação desse sujeito para um efetivo funcionamento e qualidade deste espaço participativo. A densidade política deste espaço depende da densidade política destes que tomam assento. (DURIGUETTO, 2011, palestra proferida na UEPG em 23 de março de 2011).

A qualificação desses espaços para a luta política depende da capacidade de sustentação política daqueles que compõem esses espaços, o que se caracteriza no grande desafio da contemporaneidade, uma vez que, apenas parte desses sujeitos está “capacitada” para tanto. No enfrentamento desse desafio, a construção de sujeitos políticos voltados para processos de transformação social, inclui o trabalho dos conselhos.

Os autores Montañó e Duriguetto (2010) apontam como noção de emancipação política: “[...] ao conjunto de direitos políticos e sociais que garantem uma liberdade e uma igualdade formais dos cidadãos- a liberdade e a igualdade

³⁷ Atílio Borón é cientista político argentino, de convicção marxista, é secretário executivo do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (Clacso) e professor de Teoria Política na Universidade de Buenos Aires. Autor de Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina e A Coruja de Minerva.

perante a lei, portanto, meramente jurídicas.” (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2010, p. 130). Então, se esses cem mil conselheiros estiverem empreendendo esforços pela emancipação política dos segmentos que representam (conquista de direitos civis, políticos, trabalhistas e sociais), representarão uma das conquistas importantes para o acesso aos direitos e a igualdade, mas a longo prazo, não poderão perder de vista processos emancipatórios mais amplos.

Ainda, para que os conselheiros se configurem como um dos sujeitos representativos, faz-se necessário um processo sócio-educativo de longo prazo. Diante do exposto, Demo (2001) se manifesta dizendo:

A contribuição fundamental da educação está em fazer de alguém um sujeito capaz de história própria, ou seja, de combater a pobreza política. [...] O impacto mais direto da educação não é econômico, mas político – forjar um sujeito capaz de reagir, organizar-se, combater, partir para a luta. [...] Controle democrático só é efetivo na população que sabe pensar, teórica e praticamente, ou seja, sabe desenvolver consciência crítica [...] Educação pode ser fator central. (DEMO, 2001, p. 93-94).

O autor indica que a educação é fundamental para o desenvolvimento da consciência crítica envolvendo os sujeitos participativos e, dentre eles podem estar os conselheiros que muito poderão fazer no combate à pobreza política e, conseqüentemente, na ampliação da democracia.

O caso dos conselheiros é um exemplo da possibilidade de construção de sujeitos políticos/representativos, desde que capacitados ética e politicamente para gerir políticas públicas e contribuir nos processos de superação das desigualdades sociais, sendo este mais um elemento que compõe o desafio da representatividade.

Para avançar nesse debate, no que se refere à nossa pesquisa, outro elemento que se apresenta é o enfrentamento pelos conselhos gestores, da dificuldade de interação entre representantes governamentais e da sociedade civil. Esses são espaços caracterizados hegemonicamente pela superposição de soberanias, uma vez que, o governo eleito democraticamente para agir no lugar dos seus constituintes, precisa compartilhar o poder decisório com sujeitos da sociedade civil. Essa tem sido uma **relação** conflituosa no âmbito do Executivo municipal, que se recusa a dar poder de fato aos conselheiros, conforme coloca Tatagiba (2002).

A crítica comum aos conselhos é que os representantes da sociedade civil têm ligações muito frágeis com os grupos populares que deveriam representar. “ De uma

forma geral, os conselheiros não-governamentais têm encontrado muito pouco respaldo e acompanhamento de suas ações por parte das entidades que representam.” (TATAGIBA, 2002, p. 65). Sem conseguir despertar a atenção de seu público, os conselheiros tendem a agir de acordo com seus interesses pessoais, em detrimento dos interesses das associações que representam.

Na **relação** complementar entre a democracia representativa e a democracia participativa, a representação dos sujeitos deve demonstrar os interesses, necessidades e aspirações da sociedade, seguindo um conjunto de regras para sua efetivação, como vimos na sistematização traçada aqui. Também, cabe destacar que, o conjunto de regras não se esgota em si mesmo, mas depende da sua materialização o fortalecimento de perspectivas que contribuem com processos de efetivação de processos democráticos substanciais (aqueles que teleologicamente extrapolam as regras e chegam à essência da democracia: compatibilizar a igualdade e interesse geral).

Para tanto, faz-se necessário a constituição de sujeitos políticos participativos, aptos para a transformação social que, segundo Borón (2010), não existe um único sujeito, há outros privilegiados também aptos para essa missão, como os conselheiros e conselheiras dos conselhos gestores de políticas públicas espalhados pelo país. Se todos estiverem voltados para a emancipação política, nos termos de Marx (2004), representarão uma conquista importante para o acesso a direitos e igualdades, desde que capacitados ética e politicamente para contribuir nos processos de superação das desigualdades sociais.

CAPÍTULO 2

AS RELAÇÕES DE REPRESENTATIVIDADE DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA

Para a compreensão de um fenômeno de pesquisa é importante situá-lo no contexto específico onde ele se origina e se desenvolve, além de seu contexto estrutural e conjuntural. A partir desse pressuposto, pesquisar as **relações** entre os representantes e os representados no contexto do Conselho Municipal de Assistência Social, implica em desvelar, mesmo que de forma sintética, os elementos históricos do município de Ponta Grossa e do CMAS.

Nesse sentido, o presente capítulo apresenta, num primeiro momento, a formação histórica de Ponta Grossa, e alguns aspectos históricos da Política de Assistência Social, a caracterização do Conselho Municipal de Assistência Social e o perfil dos atuais conselheiros.

Num segundo momento trazemos a análise dos dados empíricos desta pesquisa.

2.1. O Município de Ponta Grossa

O povoado, que viria mais tarde receber a denominação de Ponta Grossa, surgiu em função de sua situação privilegiada na encruzilhada dos caminhos dos tropeiros. Em 15 de setembro de 1823 Ponta Grossa foi elevada à condição de Freguesia. Em 07 de abril de 1855, foi elevada à Vila e, pouco tempo depois, em 24 de março de 1862, à condição de Cidade, conforme coloca o Plano Diretor Participativo do Município, (2005).

Segundo Ditzel (2007), o povoamento da região esteve ligado à concessão de sesmarias às famílias paulistas no início do século XVIII. As primeiras sesmarias dos Campos Gerais foram concedidas a vários integrantes da família de Pedro Taques de Almeida, uma das principais famílias paulistas. Dos primeiros sesmeiros originaram-se diversas famílias “[...] que constituíram aquilo que a historiografia regional denomina de elite campeira.” (DITZEL, 2007, p. 26). A autora continua, dizendo que, nos séculos XVIII, XIX e XX, a história política de Ponta Grossa foi marcada por personagens das famílias: Taques, Villela, Batista, Ribas, Guimarães, Rosas, Almeida, entre outras.

Do ponto de vista político, Ponta Grossa originou-se como paragem no caminho dos tropeiros e, mais tarde, tornou-se bairro, dependente política e economicamente da Vila de Castro. Ponta Grossa só obteve relativa autonomia depois da elevação à freguesia, vila e, então, ao status de cidade, conforme Silva (2008). O poder político da cidade concentrou-se nas mãos dos grandes proprietários de terras e comerciantes locais pois, nesse período, a economia era fortemente calcada na área rural. A equipe técnica do Município de Ponta Grossa (2005), quando fez levantamentos e diagnósticos para o Plano Diretor Participativo, referiu o seguinte:

Os Campos Gerais se caracterizam historicamente como uma região de caminhos e passagens. A cidade de Ponta Grossa - uma das mais importantes dos Campos Gerais - tem, portanto, sua história visceralmente ligada a essa característica de local de passagem, sendo, inclusive, chamada de “Cidade Encruzilhada”, para a qual todos os caminhos convergiam. (P.G, PLANO DIRETOR, 2005, p. 356).

Ponta Grossa era ponto de parada obrigatória para os tropeiros que conduziam o gado até São Paulo. A pecuária se insere na região deixando a agricultura em segundo plano. Nesta época a atividade criatória era mais rentável e exigia menor mão-de-obra. Paula (2001) lembra que este fato acarreta algumas consequências, como o baixo índice de população rural, principalmente se comparado a outros municípios que tiveram na agricultura a marca de sua origem. Essa é uma questão que se revela importante ao estudo da evolução do espaço urbano do município, uma vez que, até os dias atuais, a população concentra-se no espaço urbano e, por meio do IPARDES (2011) verificamos que Ponta Grossa apresenta um grau de urbanização de 97,79%.

A partir de Siqueira (2006) compreendemos que, durante o século XIX, a base produtiva de Ponta Grossa era a pecuária, consolidada mediante grandes propriedades rurais, o que legitimou a concentração dos poderes econômico e político nos fazendeiros da região. “Mesmo com o processo de industrialização do século XX, a tendência da representatividade nas elites locais se mantinha significativa.” (SIQUEIRA, 2006, p.71).

Nesse sentido Paula (2001) comenta: “Ao se falar do exercício do poder local em Ponta Grossa deve-se ter em conta que, em seus primórdios, ele se confunde com a própria formação da elite campeira que tem profunda influência na evolução econômica e política do estado do Paraná.” (PAULA, 2001,p.54).

O grande movimento migratório oficial, contudo, só se verificou na década de 1870, quando para o Paraná vieram em grande número os russos-alemães que se estabeleceram na Colônia Octávio, “[...] só no período de 1877 a 1878 chegam 2.381 russos-alemães.” (LÖWEN, 1990 *apud* PAULA, 2001, p.56). A partir de então outros grupos foram chegando à cidade e a ela se integrando. Entre os de maior importância estão os poloneses, alemães, russos, italianos, sírios, austríacos e portugueses. A presença desses imigrantes trouxe mudanças para a região onde se instalaram, impulsionando, sobretudo, as atividades industriais. (P.G, PLANO DIRETOR, Apêndice, 1.3, 2005).

A professora Guísela Chamma, em referência à integração dos imigrantes à cultura local, manifesta-se:

População sui-gêneris: de um lado os povoadores e seus descendentes, frios e orgulhosos, e do outro os imigrantes recém chegados [...] arredios e desconfiados. De tudo isso resultou uma sociedade difícil no relacionamento. [...] Assim a sociedade pontagrossense inicia o século XX com uma elite representada talvez pelas maiores fortunas da Província, formando uma verdadeira classe senhorial, e que centralizava o poder nos Campos Gerais. (CHAMMA,1988,p.45).

Mediante essas palavras, nota-se que a população demonstrava, desde essa época, uma desconfiança daqueles que não eram originários do município e, a elite, desde então, centralizou o poder local.

É fundamental, também, destacar a presença dos negros na composição original da população pontagrossense. Os negros, escravos ou libertos, estiveram presentes em todo processo de formação de Ponta Grossa, participando do cotidiano local e contribuindo na composição étnica, econômica e cultural da cidade.

Em Ponta Grossa os anúncios veiculados pelas empresas e profissionais liberais, nas páginas de O Progresso/ Diário dos Campos, mostram a inserção dos imigrantes no cenário econômico local, como mostra Ditzel (2007). Dos 43 anunciantes, durante o ano de 1910, a maioria era de imigrantes e seus descendentes (29 anúncios), os quais participavam ativamente da construção da dinâmica da vida urbana.

Na última década do século XIX, Ponta Grossa passou por transformações significativas com a chegada de duas ferrovias – Estrada de Ferro do Paraná e Estrada de Ferro São Paulo - Rio Grande – elevando-a à condição de principal

cidade dos Campos Gerais. Para Paula (2001), em 1894 Ponta Grossa já se acha interligada à Entrada de Ferro do Paraná, “[...] o alvorecer do século XX vê a cidade consolidar-se como importante entroncamento ferroviário [...]” (PAULA, 2001,p. 57).

A ferrovia contribuiu para um rápido processo de modernização urbana em Ponta Grossa. Para Ditzel (2007), esse processo se iniciou com a exploração da erva-mate e da madeira e, a partir de 1870, fora impulsionado pela chegada dos imigrantes. “Ponta Grossa vinculada às tradições campeiras tornou-se polo regional sob o signo do novo: a estrada de ferro, o imigrante estrangeiro, novos hábitos e costumes.” (DITZEL, 2007, p.58).

No estudo desenvolvido por Schimanski (2007), a autora aponta a influência de algumas congregações religiosas de origem européia que passaram a atuar na catequese e educação institucional da sociedade pontagrossense nas primeiras décadas do século XX. Essas congregações religiosas atuavam na educação das elites, dos imigrantes e na educação das camadas menos privilegiadas, disseminando valores de base conservadora “[...] caráter sagrado das instituições, providência divina e resignação social, preservação de tradições e costumes, os quais certamente influenciaram na formação da cultura ponta-grossense.” (SCHIMANSKI, 2007,p. 111).

Na continuidade, a mesma autora lembra que os imigrantes europeus na década de 1890, eram tradicionalistas, principalmente em relação à religiosidade, preservação dos costumes, das tradições e da propriedade, os quais certamente influenciaram na formação da nossa cultura.

Ponta Grossa é considerada uma cidade conservadora e tradicionalista, isto pode ser notado em expressões cotidianas por diferentes segmentos da sociedade, nas falas informais, nos meios de comunicação e nos debates sobre a cultura, a política e a economia locais. “Historicamente, o controle político da cidade esteve centrado nas mãos de famílias históricas, que remontam a formação da sociedade pontagrossense no século XIX e que se projetaram no cenário político local ao longo de sua história.” (SCHIMANSKI, 2007, p.89). Fato relacionado à formação política e econômica dos Campos Gerais, embasado no tropeirismo e grandes propriedades rurais. Segundo Paula (2001):

[...] de 1891 a 1929, dez prefeitos em Ponta Grossa, dos quais apenas dois não eram fazendeiros (um dono de serraria e um comerciante). Só para se ter uma ideia do poder absoluto da elite

tradicional, basta dizer que em 1896 é eleito Ernesto Guimarães Vilela, próspero fazendeiro que, devido à sua reeleição por duas vezes consecutivas, permanece doze anos no poder. (PAULA, 2001, p.58).

A cidade se desenvolveu, mas no que se refere às estruturas de poder, permaneceram inalteradas ao longo do século XX e, o poder local, desde então, tem estado ligado a interesses de grupos políticos conservadores. Para Ditzel (2007), o núcleo da classe dominante, a elite campeira, permanece e consegue agregar os representantes dos novos segmentos sociais. “É assim que a ela podem se somar os ervateiros, os imigrantes bem sucedidos e os madeireiros.” (DITZEL, 2007, p. 42).

Nascida sob a hegemonia das fazendas, Ponta Grossa crescia e já contava com um teatro e uma biblioteca, o que pode ser visto como indicador de uma mentalidade arejada de seus habitantes. Ditzel (2007) coloca que, a partir da chegada das ferrovias, na última década do século XIX, a população e o quadro urbano da cidade aumentaram consideravelmente. No início do século XX, a cidade já tinha um clima urbano, havia bandas musicais, cinema, luz elétrica, associações beneficentes e hospital.

Ponta Grossa abriu-se para uma nova fase no início do século XX, acompanhando a conjuntura nacional, pós 1930, as indústrias impulsionaram a economia local, absorvendo expressiva mão-de-obra e ocasionando intenso processo de migração do interior do Paraná em sua direção. O crescimento geoeconômico de Ponta Grossa levou-a à posição de polo regional ao longo das quatro primeiras décadas do século XX, exercendo grande influência na sua área de abrangência, como explicita o Plano Diretor Participativo do Município (2005).

Realizando uma análise histórica da política em Ponta Grossa, pode-se perceber que as disputas políticas ligadas ao poder e à administração da cidade, segundo Schimanski (2007), foram marcadas por um jogo de interesses onde, de um lado estava a classe conservadora, representada pelos fazendeiros e com grande prestígio social, e de outro, os demais membros da sociedade. Historicamente, o poder político em Ponta Grossa sempre esteve voltado para dois polos opostos, aqueles que representam o conservadorismo, o poder econômico, a elite, e aqueles que não fazem parte deste grupo.

A literatura aponta que a história política de Ponta Grossa é construída a partir de nomes ligados a famílias históricas e tradicionais, muitas delas, hoje, denominam

ruas e praças da cidade. Esse contexto não se desenvolveu longe do contexto do estado do Paraná, pois a mesma situação pode ser observada na política estadual. Com base em historiadores, Schimanski (2007) constata que, até 1960, o governo do Paraná esteve centrado nas mãos de grupos ligados à produção de erva mate e pecuaristas e, somente com o crescimento populacional e industrial nas regiões norte e sudoeste do Paraná, ocorrido na década de 1970, é que esse quadro sofreu alterações. As cidades localizadas nessas regiões foram apontando no cenário político do estado, surgindo novas forças políticas ligadas ao então partido de oposição, como o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

O município de Ponta Grossa, na década de 1980, acompanhou, de certa forma, o movimento nacional pela participação popular. Siqueira (2006) com base em Luiz (1997) destaca que, em 1984, é eleito, pelo PMDB, o prefeito que teve, como lema, o incentivo a participação da sociedade civil. Assim, as associações de moradores se tornaram os principais espaços participativos, criados e fomentados nessa gestão. Os representantes do executivo municipal de 1983 a 1996 “[...] pertenciam a uma mesma tradição familiar e a um mesmo segmento político (empresários e agropecuaristas), preservando a elite na condução do poder local.” (BOURGUIGNON, 1997 *apud* SIQUEIRA, 2006, p. 72).

De acordo com o trabalho realizado por Luiz (1997) e discutido por Siqueira (2006), a autora relata que comentários publicados na imprensa estadual, na década de 1990, destacavam Ponta Grossa como a “cidade dos prefeitos ricos”, onde a maioria da população, em situação de pobreza, preferia votar em ricos. Esse quadro se altera na eleição de 1996, quando é eleito um Prefeito com discurso de cunho populista, com ênfase no assistencialismo e de “fora” da cidade. Nas eleições de 2000, o prefeito eleito representava a coligação PT/PMDB e “sua proposta de governo visava, entre outros projetos, fomentar espaços de participação da sociedade civil na gestão municipal.” (SIQUEIRA, 2006, p. 74).

Faz-se necessário destacar que, apesar dessa ruptura com o conservadorismo e o poder econômico, de 1996 a 2004, Ponta Grossa não logrou uma transformação na cultura política, revelando esse conservadorismo nas eleições de 2004 na qual é eleito o candidato da coligação PSDB/PFL, que segundo Siqueira (2006) traz indicativos de um perfil de gestão resistente em dialogar com a sociedade civil. Porém, mesmo com características centralizadoras e de perfil autoritário, o

candidato foi reeleito em 2008 permanecendo à frente do Poder Executivo até os dias de hoje.

2.1.1. A Política de Assistência Social no Município de Ponta Grossa

Iniciaremos a contextualização da Assistência Social em Ponta Grossa a partir da década de 1980, mesmo tendo consciência que, muito antes disso, já estava presente no cenário municipal. Em 1983, a Assistência Social estava institucionalizada, constando no organograma da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, como “Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social”, dela fazendo parte dois departamentos principais: Departamento de Saúde e Departamento de Serviço Social.

A professora Guisela Chamma em referência ao Prefeito Municipal da época se manifesta: “Uma das grandes preocupações do governo [...] além do bem estar social, foi o aspecto urbanístico da cidade [...]” (CHAMMA,1988,p.134). Enfatizamos esses comentários por considerar que a Assistência Social, então denominada de “Bem Estar Social”, recebia um significativo destaque no governo municipal da época, apesar de não se configurar como um mecanismo de universalização de direitos, não se sustentando em propostas que garantissem o exercício da cidadania e a superação das condições de pobreza e vulnerabilidades.

Ao final do ano de 1992 a Assistência Social é elevada a condição de Secretaria, sendo criada a “Secretaria Municipal de Ação Social”, pela Lei Ordinária Nº 4853 de 23 de dezembro de 1992. É importante pontuar que essa Secretaria foi criada sem a participação da sociedade civil nesse debate e, o objetivo principal não era a adaptação à nova ordem proposta pelo ordenamento jurídico-político-administrativo pós-Constituição, mas sim, se adaptar aos interesses do novo governo municipal. No início de 1993, é implantada a nova Secretaria, com status de “pasta” na composição do Executivo Municipal, inaugurando uma forma de gestão desvinculada da Política de Saúde, com quadro funcional específico e dotação orçamentária própria. Mais tarde, passa a denominar-se “Secretaria Municipal de Assistência Social”, por recomendação das novas legislações para a área. Com a Constituição Federal de 1988 que assegurou o caráter de Estado Democrático de Direito, as políticas de seguridade social, entre elas, a Assistência Social, tiveram sua organização incumbida ao Poder Público, “[...] devendo ser

estruturadas com base em objetivos específicos, pautados pelo viés democrático de universalidade, de equidade, de justiça social, de participação popular, de descentralização da gestão e de controle social.” (COLIN, 2003,p.26).

Desde sua gênese até o período atual, a Política de Assistência Social no município de Ponta Grossa³⁸ seguiu uma caminhada de consolidação, com períodos de avanços, estagnação e retrocessos, pois a condução do Poder Executivo determina, ou melhor dizendo, determinava os rumos da Assistência Social. Com a promulgação da nova Constituição ocorreu uma mudança de paradigmas para o Brasil, pois a partir dela deu-se maior ênfase à questão dos direitos sociais, os quais foram definidos como sendo de responsabilidade pública.

No período que compreende 1993 a 1996, com a intenção da adaptação à Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS, Lei Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, a então Secretaria Municipal de Ação Social institui o Conselho, o Fundo e o Plano Municipal de Assistência Social e ainda as Conferências Municipais de Assistência Social, garantindo a participação de segmentos da sociedade civil na condução da política e por meio dos Planos Municipais de Assistência Social, a Secretaria indica as prioridades para a condução da Política de Assistência Social, com a participação da sociedade mediante aprovação do Plano pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Apesar do texto Constitucional, assegurar às políticas de seguridade social uma estruturação pautada no viés democrático de universalidade, de equidade, de justiça social, de participação popular, de descentralização da gestão e do controle social (Colin, 2003), de 1997 a 2000, Ponta Grossa continuou o desenho da Assistência Social voltada para programas pontuais, desarticulados e com “ênfase no assistencialismo” (SIQUEIRA, 2006,p.73), foco de atuação do prefeito da época.

A partir de 2005, com o reordenamento da gestão, previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (1993), na Política Nacional de Assistência Social (2004), e na Norma Operacional Básica NOB/SUAS (2005), foi inaugurado o Sistema Único de

³⁸ Sobre essa temática tem-se conhecimento que foram realizadas as pesquisas:

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. O processo de configuração da Assistência Social no Município de Ponta Grossa- Pr. Dissertação de Mestrado. PUC-SP: 1997.

OLIVEIRA, Maria Iolanda. Rede de serviços socioassistenciais: possibilidades de operacionalização da Política de Assistência Social no Município de Ponta Grossa-PR. Dissertação de Mestrado. PUC-SP: 2004.

SIQUEIRA, Rosangela Bujokas. Conselhos de política e participação democrática: análise dos setores saúde e assistência social em Ponta Grossa. Dissertação de Mestrado. UEPG- Ponta Grossa –PR: 2006.

SOUZA, Cristiane Gonçalves. Empoderamento: possibilidades da prática profissional nos Centros de Referência de Assistência Social em Ponta Grossa-PR. Dissertação de Mestrado UEPG-Ponta Grossa-PR:2011.

Assistência Social/ SUAS, “[...] modelo de gestão para todo território nacional, que integra os três entes federativos e objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo.” (MDS, 2005, p.81).

Nesse período de adaptação, a Assistência Social transita de uma perspectiva de programa governamental para o estatuto de Política Pública, com um novo modelo de gestão que regula e reorganiza as ações socioassistenciais no município de Ponta Grossa. O município passa a contar com financiamento federal para serviços, programas e projetos componentes do Sistema Único da Assistência Social, por meio do Fundo Municipal de Assistência Social. Esse financiamento fomenta a implantação dos serviços, conforme preconiza o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. São implantados os primeiros Centros de Referência da Assistência Social/CRAS, com protagonismo do governo e conhecimento e deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social.

A aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS, da Política Nacional de Assistência Social em 2004, foi um importante avanço para a Política de Assistência Social no município. A implantação do Sistema Único de Assistência Social –SUAS em 2005, aumentou significativamente o repasse de recursos para o município por meio do Fundo Municipal de Assistência Social, com consequente implantação de serviços públicos que reconfiguram a Política de Assistência Social no município. Como forma de demonstração do aumento de recursos na Política de Assistência Social, por intermédio do Fundo Municipal de Assistência Social, apresentamos os orçamentos do Fundo de 2005 a 2011.

Ano	Previsão de recursos municipais	Previsão de recursos federais	Total de recursos previstos
2005	R\$ 2.573.761,00	R\$ 1.206.835,00	R\$ 3.780.596,00
2006	R\$ 3.008.482,21	R\$ 1.481.038,77	R\$ 4.489.520,98
2007	R\$ 3.462.876,87	R\$ 1.328.323,18	R\$ 4.791.200,05
2008	R\$ 2.649.040,20	R\$ 2.124.154,05	R\$ 4.773.194,25
2009	R\$ 3.801.205,18	R\$ 1.791.893,36	R\$ 5.593.098,54
2010	R\$ 5.248.817,78	R\$ 2.755.662,42	R\$ 8.004.480,20
2011	R\$ 6.322.544,56	R\$ 2.944.857,81	R\$ 9.267.402,37

QUADRO 1- Orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social dos anos de 2005 a 2011

Fontes: Lei Nº 10.454, de 16/12/2010, que estabelece o Orçamento Geral do Município de Ponta Grossa para o exercício de 2011, e informações da Secretaria Municipal de Finanças da PMPG.

Os dados demonstram que a Política de Assistência Social nos últimos seis anos se avolumou, principalmente em relação aos recursos financeiros e orçamentários a ela destinados, tanto recursos federais provenientes do Sistema Único de Assistência Social- SUAS como recursos do Tesouro Municipal, que foram alocados no Fundo Municipal de Assistência Social.

Nesse período não ocorreu co-financiamento estadual, pelo Fundo de Assistência Social³⁹, apesar da Norma Operacional Básica do SUAS (2005) prever este co-financiamento. O município recebeu co-financiamento estadual por meio do Fundo da Infância e da Adolescência, para programas específicos da área da criança e do adolescente. A Norma Operacional Básica do SUAS/NOB/SUAS (2005) reforça o papel dos Fundos de Assistência Social como instância de financiamento da Política de Assistência Social nas três esferas de governo. “A gestão financeira da Assistência Social se efetiva através desses fundos, utilizando critérios de partilha de todos os recursos nele alocados, os quais são aprovados pelos respectivos conselhos de Assistência Social.” (MDS, 2005, p.137).

Com o significativo aumento de recursos no Fundo de Assistência Social, aumentaram também as responsabilidades do Conselho Municipal de Assistência Social frente às questões orçamentárias, pois, a Lei que institui o Conselho e o Fundo coloca em seu artigo 26: “O FMAS será gerido pela Secretaria Municipal de Assistência Social, sob a orientação, controle e fiscalização do Conselho Municipal de Assistência Social.” (Lei Nº 9.302 de 27/12/2007). A participação da sociedade nos processos de decisão assume um papel central para a democratização, e é concebida como “[...] o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público [...]” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p.49), e, com base em Nogueira (2004), estas são formas, não somente de bons governos, mas também de governos que construam culturas emancipatórias e cidadãos civicamente superiores. Portanto, para que esse papel seja executado com protagonismo, necessita de sujeitos preparados para tal tarefa, conforme vimos no item “sujeitos representativos”.

Atualmente, o município de Ponta Grossa é considerado de grande porte, ou seja, com população acima de 300.000 habitantes, conforme o Plano Municipal de

³⁹ Dados obtidos através dos orçamentos do Fundo Municipal de Assistência Social de 2005 a 2011.

Assistência Social (2011), determinado pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, que coloca:

O Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004 na perspectiva do SUAS. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da política, que o submete à aprovação do Conselho de Assistência Social, reafirmando o princípio democrático e participativo. (MDS, 2005, p.127).

A cidade possui características de centro urbano com a população estimada em 314.681 (IPARDES, 2011), apresenta um grau de urbanização de 97,79%, além da sua inserção na Mesorregião Centro-Oriental paranaense, também compõe a microrregião de Ponta Grossa, destacando-se, dentre os demais, 14 municípios, por sua dimensão populacional. Com essas características recebe um número expressivo de pessoas, permanecendo assim, como nas suas origens mais remotas, como uma “Cidade Encruzilhada”. (P.G, PLANO DIRETOR, Apêndice 1.1, 2005).

Quanto aos principais indicadores, Ponta Grossa apresenta um Índice de Gini em 2000 de 0,570, o qual mede o grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (desigualdade máxima), (IPARDES, 2011). Ponta Grossa apresenta um Índice de Gini com um valor de desigualdade em torno de 50%.

Outro índice importante para o conhecimento sobre o município é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M)⁴⁰ – 2000 que é de 0,804 (IPARDES, 2011). Este índice, ao contrário do Índice de Gini, é mais positivo ao aproximar-se de um, e surge, a partir de dados como: de esperança de vida ao nascer, taxa de alfabetização de adultos, frequência escolar, renda per capita, longevidade, educação e renda.

O Plano Municipal de Assistência Social para 2011 traz como principais vulnerabilidades e riscos a serem enfrentadas no município: violência, desemprego,

⁴⁰ Criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 tem desenvolvimento humano considerado baixo; os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH maior que 0,800 tem desenvolvimento humano considerado alto. Para aferir o nível de desenvolvimento humano de municípios as dimensões são as mesmas – educação, longevidade e renda, mas alguns dos indicadores usados são diferentes. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDH municipal (IDHM) são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores. (Perfil do Município elaborado pela Divisão de Monitoramento, Controle Social e Sistemas de Informação da Secretaria Municipal de Assistência Social, 2011).

falta de acesso à saúde, número insuficiente de vagas na educação, pobreza, drogadição, condições precárias de moradia, trabalho infantil, negligência, abandono, maus tratos, evasão escolar, violência urbana, dentre outros.

Como proposta de enfrentamento desse quadro, o Plano de Assistência Social para 2011 sustenta as seguintes diretrizes: coordenar e executar serviços, programas e projetos e benefícios de proteção social básica, com centralidade na família e reconhecimento de suas competências na organização e na superação de suas dificuldades; implantação, manutenção e melhorias nos atendimentos dos serviços de média e alta complexidade e, para o aprimoramento da gestão, traz como diretriz a execução de ações que visem o aperfeiçoamento e a manutenção da gestão municipal.

Para essas diretrizes, o Plano (2011) pressupõe os seguintes objetivos:

- prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial para pessoas com deficiências e idosos;
- afiançar seguranças sociais para a prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;
- efetivar o serviço de atendimento especializado a famílias e indivíduos;
- qualificar o atendimento à população de rua;
- efetivar a política de proteção às mulheres vítimas de violência;
- executar ações de aprimoramento da gestão, visando a capacitação de profissionais, o acompanhamento da rede socioassistencial, assessoramento técnico e apoio às instâncias de controle social.

O município encontra-se em gestão plena da Política de Assistência Social e, para o enfrentamento das vulnerabilidades e riscos, conta com sete unidades de Centros de Referência da Assistência Social/CRAS, com quatro unidades de Centros de Referência Especializado da Assistência Social/CREAS e vinte e sete entidades socioassistenciais conveniadas. O financiamento da Política de Assistência Social se dá por meio de recursos municipais e do Sistema Único da Assistência Social/SUAS, e ainda com programas de transferência de renda do governo federal, como demonstraremos a seguir:

Programa	Nº de famílias	Repasse mensal direto aos beneficiários
Cadastros no CadÚnico (11/2010)	19.214	Não contempla
Beneficiários do Programa Bolsa Família (12/2010)	8.614	R\$ 724.094,00
Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada BPC/idosos (12/2010)	1.552	R\$ 791.520,00
Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada BPC/pcd (12/2010)	2.444	R\$ 1.241.407,60
TOTAL MÊS	12.610	R\$ 2.757.021,60

QUADRO 2- Número de Famílias Inseridas nos Programas de Transferência de Renda

Fonte: Perfil do Município/Divisão de Monitoramento, Controle Social e Sistemas de Informação/SMAS - 2011

Dados Orçamentários	Valores
Orçamento Geral do Município	R\$ 450.234.433,40
Porcentagem do orçamento destinado à Assistência Social	6,26%
Valor anual destinado à Política de Assistência Social	R\$ 28.170.934,06
Total do orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social/ FMAS /2011, totalizando 32,9% do valor destinado à Política de Assistência Social	R\$ 9.267.402,37
Orçamento do FMAS /2011 ▪ Próprios do município ▪ Transferência do Fundo Nacional de A.S.	R\$ 6.322.544,56 R\$ 2.944.857,81

QUADRO 3- Dados Orçamentários do Município de Ponta Grossa para 2011

Fonte: Lei Nº 10.454, de 16/12/2010, que estabelece o Orçamento Geral do Município de Ponta Grossa para o exercício de 2011.

O município possui 12.610 famílias que recebem benefícios de transferência de renda de forma direta do governo federal, introduzindo mensalmente na economia local R\$ R\$ 2.757.021,60 (dois milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, vinte e um reais e sessenta centavos). Do total do orçamento anual do município, a fatia destinada à Política de Assistência Social é de 6,26%, incluindo os recursos federais oriundos do Sistema Único da Assistência Social/SUAS. Quanto aos recursos orçamentários do Fundo Municipal de Assistência Social perfazem 32,9% do valor destinado à Política de Assistência Social, isto porque no município o orçamento da Assistência está dividido entre as Gerências que compõem a Secretaria Municipal de Assistência Social, Fundos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente e Fundação Municipal Proamor de

Assistência Social (órgão responsável pelos convênios entre o município e entidades sociais componentes da rede socioassistencial). Esses convênios, pela primeira vez, a partir de 2011, passaram a ser avaliados e aprovados previamente pelo Conselho Municipal de Assistência Social, porém, a dotação orçamentária para tais convênios permanece na Fundação Municipal Proamor de Assistência Social, apesar de haver uma discussão do CMAS que esta dotação deva ser transferida para o Fundo Municipal de Assistência Social, conforme reunião plenária de dois de dezembro de 2010 e ata Nº195.

Mediante análise dos dados apresentados, constatamos que, em Ponta Grossa são investidos um montante significativo de recursos financeiros, tanto aqueles advindos dos programas de transferência de renda, dos provenientes do Sistema Único de Assistência Social, com repasse Fundo a Fundo, como também os recursos próprios do município. Apesar desse investimento, as situações de vulnerabilidades e riscos apontadas pelo Plano Municipal de Assistência Social (2011) também são significativas e, para esse enfrentamento, necessitamos de ações efetivas com protagonismo estatal e participação efetiva de segmentos da sociedade civil para garantir a diminuição das desigualdades sociais.

A participação do governo federal na Política de Assistência Social, mediante os repasses de transferência de renda de forma direta aos beneficiários, bem como dos repasses mensais fundo a fundo para a manutenção dos serviços, projetos e programas da assistência social, por meio do SUAS, fazem a diferença nessa área, pois não acreditamos que os recursos próprios do município sustentassem a atual Política de Assistência Social, sem a participação da esfera federal.

2.1.2. O Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa

A partir da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, ocorreu a instituição dos Conselhos de Assistência Social, nas três instâncias – Nacional, Estadual e Municipal, como órgãos de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (art.16 da LOAS). O Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa - CMAS e o Fundo Municipal de Assistência Social, foram criados por meio da Lei Municipal Nº 5.372 de 26 de dezembro de 1995, sob a administração de Paulo Cunha Nascimento, trazendo a participação de segmentos da sociedade civil na

formulação e no controle social das políticas públicas na área da assistência social, bem como o controle sobre os recursos orçamentários do Fundo de Assistência Social, como preconizava a legislação federal.

O processo de concepção e implantação do CMAS em Ponta Grossa teve início em outubro de 1995, por intermédio de provocação do Escritório Regional de Estado da Criança e Assuntos da Família, em conjunto com o Fórum Microrregional de Assistência Social, tendo em vista o contexto histórico de promulgação da LOAS e a necessidade de implantação dos Conselhos de Assistência Social nos municípios, Ponta Grossa foi um dos primeiros municípios da região a implantar o CMAS.

A democratização da esfera pública por meio da institucionalização da participação da sociedade civil na formulação das políticas sociais e no controle social, não foi tarefa fácil, pois houve muita resistência por parte do gestor. A implantação do CMAS no município somente ocorreu após o conhecimento pelo Secretário Municipal de Assistência Social da época, da obrigatoriedade de implantação dos Conselhos, haja vista o art.30 da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, o qual condiciona o repasse de recursos federais aos municípios à existência de Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social.

O Secretário de Assistência Social, então, convoca a sociedade civil, por intermédio das entidades sociais, a participar de grupo de trabalho formado por representantes do poder Executivo, Legislativo, Universidade Estadual de Ponta Grossa e Governo Estadual, com o objetivo de estudar e elaborar proposta de anteprojeto de lei para a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Assistência Social. Os usuários dos serviços de Assistência Social não fizeram parte desse grupo. Após a conclusão da tarefa pelo grupo de trabalho, a proposta foi encaminhada para aprovação legislativa, sendo aprovada pela Lei Municipal Nº 5.372 de 26/12/1995. O CMAS de Ponta Grossa foi criado com a participação da sociedade civil e protagonismo do Estado, permanecendo de fora do processo os movimentos sociais e os usuários da Política de Assistência Social.

A aprovação do anteprojeto foi realizada dentro do grupo de trabalho, não se estendendo à sociedade. Após a aprovação da Lei Municipal Nº 5.372, pelo Poder Legislativo, em 26 de dezembro de 1995, seis reuniões foram realizadas para a escolha dos representantes da sociedade civil para compor o Conselho, conforme atas de Nº04 a Nº09 do CMAS.

Uma das características da primeira lei de criação do CMAS é que, dos nove representantes da sociedade civil, cinco são de entidades sociais, um do Conselho Regional de Serviço Social, e três dos usuários, sendo: um representante da União das Associações de Moradores, um do Sindicato de Trabalhadores e um representante dos Movimentos Pastorais. A presidência era exercida pelo titular da Secretaria Municipal de Assistência Social e, a vice-presidência, por indicação do presidente.

Nesta época, o CMAS tem como característica a maciça representação das entidades sociais, em detrimento da participação dos usuários, com forte tendência de representação religiosa, até por reproduzir a origem das entidades, característica que se perpetua até hoje.

Conforme análise dos Livros Atas do CMAS, obteve-se as seguintes informações: a primeira reunião do CMAS de Ponta Grossa ocorreu em 30 de janeiro de 1996 no Centro de Ação Social, conforme Livro Ata Nº 01 e ata Nº 10. As dez atas anteriores são referentes à composição do Grupo de Trabalho e escolha dos conselheiros não governamentais. Nos 15 anos de existência do CMAS, ocorreram 198 reuniões ordinárias e extraordinárias, compondo 05 Livros Atas e 198 atas. Nesse período, o CMAS teve 11 presidentes, sendo três deles da sociedade civil e oito do Poder Público Municipal e cinco secretárias executivas que também atuaram como técnicas de Serviço Social junto ao CMAS.

Em 1998 ocorreu a primeira alteração na Lei Municipal Nº 5.372, de 26 de dezembro de 1995⁴¹, que inicialmente instituiu o CMAS, pela Lei Municipal Nº 6.060 de 28 de dezembro de 1998. Esta alteração incluiu na representação governamental a Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente, órgão recém implantado pelo governo municipal da época. Na representação não governamental foi incluído um representante das entidades de assistência aos dependentes químicos, aumentando de 16 para 18 o número de membros do CMAS.

Em 2003 ocorreu a segunda alteração na Lei do CMAS, pela Lei Municipal Nº 7194, de 19 de maio de 2003 que, dentre várias modificações necessárias, trouxe a eleição do presidente e vice-presidente, em substituição ao texto original, tendo o titular da pasta da Assistência Social como presidente nato. Essa era uma reivindicação dos conselheiros e foi previamente aprovada em reunião plenária

⁴¹ Dados obtidos pela Lei que instituiu o CMAS de Ponta Grossa e suas alterações e os livros atas do Conselho.

ocorrida em nove de agosto de 2002, conforme Livro Ata Nº 02, e ata Nº 90. Essa alteração trouxe a possibilidade de representação de todos os profissionais da área da assistência social, não mais somente para os Assistentes Sociais, pois, na primeira versão da Lei Municipal que instituía o CMAS, a representação dos profissionais da área colocava um representante do Conselho Regional do Serviço Social. Após a alteração, a Lei Municipal trouxe dois representantes dos profissionais da área da assistência social, com registro nos respectivos conselhos de classe. A participação ampliou-se para outros profissionais que atuam na área da assistência social, porém o texto legal ainda se mantém seletivo, pois institui a necessidade de registro no conselho de classe, não permitindo a participação de todos os profissionais do SUAS, como supõe a Resolução Nº 23 do Conselho Nacional de Assistência Social, de 16 de fevereiro de 2006. Essa última, em seu artigo primeiro, resolve:

[...] estabelecer como legítima todas as formas de organização de trabalhadores do setor como, associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social [...]. (CNAS, RESOLUÇÃO Nº 23, 2006, p.1).

A partir dessa Resolução percebemos que é legítima a ampla participação dos trabalhadores do setor, não somente dos profissionais de nível superior e que detenham o registro dos Conselhos de Classe, como preconiza a Lei Municipal do CMAS.

Quanto à representação dos usuários, essa alteração na Lei não instituiu o órgão de origem dos candidatos, sendo retirado da Lei a necessidade de vínculo com organizações pré definidas, como União das Associações de Moradores de Ponta Grossa/UAMPG, sindicato de trabalhadores e movimentos pastorais, possibilitando que, todos os usuários da política de assistência social, que tivessem interesse, pudessem se candidatar a conselheiro de assistência social. Esses avanços foram possíveis tendo em vista o momento político presente nessa época, um governo municipal democrático e sintonizado com as reformulações previstas na Política de Assistência Social que preconizava tal aspecto.

Em decorrência dessa alteração, o primeiro presidente do CMAS não governamental foi eleito em doze de setembro de 2003, conforme ata Nº 101,

assumindo a presidência pela primeira vez, em nove anos de existência, um representante da sociedade civil, o que altera a lógica de funcionamento e de dependência em relação ao órgão gestor da Política de Assistência Social.

A terceira alteração da Lei ocorreu pela Lei Municipal Nº 9302 de 27 de dezembro de 2007 e contém alterações significativas em relação ao texto da lei original de criação do CMAS. Essas alterações se deram em decorrência da necessidade de adaptações do texto legal, conforme encaminhamento do próprio CMAS, o que pode ser comprovado por meio do Livro Ata Nº 03 e ata Nº 144, de vinte e sete de fevereiro de 2007. Nessa reunião a plenária aprovou as alterações que seriam encaminhadas para aprovação legislativa.

A quarta e última alteração, até a presente data, ocorreu pela Lei Municipal Nº 10.075, de 17 de novembro de 2009, que alterou a composição do CMAS, conforme encaminhamento da Plenária de acordo com o Livro Ata Nº 03, e ata Nº 180, de primeiro de setembro de 2009, que aprovou o encaminhamento ao Legislativo para alteração dos representantes das entidades sociais para: dois representantes das entidades de proteção social básica, um de entidade social de proteção social especial de média complexidade e um representante de entidade social de proteção social especial de alta complexidade. Quanto aos representantes do Poder Público Municipal, foi encaminhado a substituição da Fundação Municipal de Promoção ao Idoso/FAPI por um representante da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Qualificação Profissional, uma vez que, essa Fundação, havia sido incorporada à Fundação Municipal Proamor de Assistência Social. Atualmente, o CMAS é composto, na representação da sociedade civil, por 44% de entidades socioassistenciais, 33% de usuários e 23% de profissionais da área da assistência social.

Desde sua criação em 2005, o CMAS teve um Estatuto que data de 1998 e um Regimento Interno de 14 de março de 2000. Esse último sofreu três alterações, em 2007, 2008 e 2010.

O Estatuto define a constituição e composição do CMAS, as competências, a estrutura e o funcionamento, o mandato dos conselheiros e o Fundo Municipal de Assistência Social, por fim as disposições transitórias e finais. O Estatuto detalha os elementos da Lei Municipal de criação do CMAS.

O primeiro Regimento Interno do CMAS, que data do ano de 2000, traz a constituição e composição, as competências, a estrutura, as competências da

presidência e da secretaria executiva, institui as comissões temáticas do CMAS, discorre sobre o mandato dos membros, a forma de funcionamento das reuniões e as disposições finais. A primeira alteração do Regimento Interno⁴² ocorreu em 2007, trazendo adaptações conforme alterações da Lei Municipal. As alterações ampliaram as competências do CMAS, alteraram a nomenclatura das comissões temáticas que eram definidas de forma segmentada (criança e adolescente, idoso, “portador de deficiência”, assistência social geral, etc), adaptando-as à Política Nacional de Assistência Social (2004), incluiu os deveres, direitos e proibições dos conselheiros e, principalmente, incluiu a constituição e gestão do Fundo Municipal de Assistência Social. Em 2008 e 2010 as alterações no Regimento Interno foram menos significativas, adaptando o texto às reformulações das Leis Municipais do CMAS. Em 2008 o Regimento Interno instituiu a Diretoria do CMAS e incluiu na gestão do Fundo Municipal de Assistência Social o fato de que o orçamento desse será elaborado sob proposta do CMAS e integrará o Orçamento Geral do Município. Em 2010 as mudanças no Regimento Interno alteram as comissões temáticas e suas atribuições, adaptando-as ao Sistema Único da Assistência Social/ SUAS.

De acordo com o artigo 7º da Lei nº 9302, de 27 de dezembro de 2007, o CMAS tem como finalidades: definir as prioridades da Política Municipal de Assistência Social; estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; atuar na formulação de estratégias e controle da execução da Política Municipal de Assistência Social; exercer o poder normativo da Assistência Social no âmbito da Administração Pública Municipal, observada a legislação vigente; exercer o poder fiscalizatório das atividades da assistência social no Município de Ponta Grossa financiadas com recursos públicos, inclusive quanto à utilização, por particulares, de recursos repassados a título de transferência voluntária para execução de projetos e programas na área da assistência social. Portanto, cabe ao Conselho atribuições de deliberação sobre a política pública de assistência social no Município, estando muito claro o papel deliberativo do Conselho em relação à normatização da Política de Assistência Social, como prevê a Lei Orgânica de Assistência Social –LOAS.

A Lei Municipal Nº 9302, de 27 de dezembro de 2007, definiu em seu artigo 5º que o CMAS é um órgão colegiado, de composição paritária, de natureza

⁴² Dados obtidos por meio do Regimento Interno do CMAS e suas alterações.

normativa, deliberativa e fiscalizatória dentro de suas competências institucionais, segundo o artigo 2º vinculado à estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Assistência Social.

O artigo 6º da mesma Lei, trata da composição do CMAS, e foi alterado pela Lei Municipal Nº10.075, de 17 de novembro de 2009, ficando a seguinte composição para o CMAS: dezoito membros efetivos e respectivos suplentes, nomeados pelo Prefeito Municipal, sendo nove representantes do Poder Executivo Municipal de acordo com os seguintes critérios: três representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social, um representante da Fundação Municipal Proamor de Assistência Social e cinco representantes das Secretarias Municipais. São nove representantes da sociedade civil, distribuídos em três segmentos: usuários (três), trabalhadores do setor (dois) e prestadores de serviços, sendo esse último com maior número de representantes (quatro).

Conforme determina o parágrafo primeiro do artigo 6º da Lei Municipal Nº 9.302 de 27, de dezembro de 2007, os representantes do Poder Público Municipal serão de livre escolha do Prefeito Municipal e o parágrafo segundo determina que os representantes da sociedade civil são indicados pelas entidades, após escolha em foro próprio, sob fiscalização do Ministério Público.

Em cumprimento a esse dispositivo, o CMAS organiza a cada período de dois anos as eleições para conselheiros não governamentais. A última eleição convocada pelo CMAS foi em quatro de dezembro de 2009, conforme ata Nº 183, na qual está a aprovação pelo CMAS do documento denominado de “Regulamento das Eleições para Conselheiros Não Governamentais”, documento de formulação própria do Conselho que contém as orientações para o processo eleitoral.

Conforme ata Nº 185, a última eleição para conselheiro não governamental ocorreu em primeiro de março de 2010, tendo sido eleitos os atuais nove representantes da sociedade civil e seus respectivos suplentes. Dessa eleição obteve-se o seguinte quadro de votos:

Segmento	Nº de eleitores	Nº de votos	Nº de conselheiros eleitos: titulares e suplentes
Profissionais da área	390	43	04
Usuários dos serviços de assistência social	Ilimitado	162	06
Entidades de proteção social básica	36	27	04
Entidades de proteção social especial de média complexidade	07	05	02
Entidades de proteção social especial de alta complexidade	17	07	02

QUADRO 4- Quadro de Votos

Fonte: relatório da eleição/ CMAS/2010

Para o segmento dos profissionais somente havia candidatos representantes da categoria Assistentes Sociais, outros profissionais, também ligados à área da assistência social, não demonstraram interesse em participar do processo eleitoral, tanto para inscrever candidatos como para votar. De acordo com o Regulamento das Eleições de 2010 poderiam participar como candidatos, todos os profissionais que atuam na área da Assistência Social, como coloca o Regulamento:

[...] mediante apresentação de ofício onde conste nome, registro geral e número do registro do Conselho de Classe do candidato, em papel timbrado, com carimbo e assinatura do presidente do Conselho de Classe ou seu representante legal, curriculum vitae e declaração de que trabalha na área da assistência social. (CMAS, REGULAMENTO DAS ELEIÇÕES, 2010, p. 2).

O processo eleitoral contou com quatro candidatas, todas Assistentes Sociais. Para votar foram convidados os profissionais inscritos nos Conselhos de Classe ligados à área da Assistência Social. Houve resposta positiva somente dos profissionais inscritos no Conselho Regional de Serviço Social/ Nuress de Ponta Grossa, do qual provém o número de 390 profissionais inscritos nesse Conselho, conforme quadro Nº 4, dos quais compareceram 43 profissionais para votar.

Para representantes dos usuários dos serviços de Assistência Social, o Regulamento das Eleições previa a inscrição dos candidatos somente mediante preenchimento de ficha de inscrição. Quanto aos eleitores, o número era ilimitado, pois todos são potencialmente usuários dos serviços de assistência social. Na eleição em questão, houve 162 usuários participantes como eleitores, de acordo com o quadro Nº 4. Para representantes das entidades, poderiam votar as entidades

inscritas no CMAS, sendo que nem todas participaram da eleição, não exercendo, assim, o seu direito ao voto, como supõe a democracia representativa.

A Lei Municipal Nº 9.302, de 2007 e as alterações previstas na Lei Municipal Nº 10.075, de 2009, colocam a seguinte composição para o CMAS:

Representação	Número de Representantes
Secretaria Municipal de Assistência Social	03
Secretaria Municipal de Saúde	01
Secretaria Municipal de Educação	01
Secretaria Municipal de Finanças	01
Fundação Municipal Proamor de Assistência Social	01
Secretaria Municipal de Indústria Comércio e Qualificação Profissional	01
Secretaria Municipal de Administração e Negócios Jurídicos	01
Entidades de Proteção Social Básica	02
Entidades de Proteção Social Especial de Média Complexidade	01
Entidades de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	01
Representantes dos Profissionais da Área da Assistência Social	02
Representante dos Usuários dos Serviços de Assistência Social	03

QUADRO 5- Composição do CMAS

Fonte: Lei Municipal Nº 9.302 de 2007 e Lei Municipal Nº 10.075 de 2009

O parágrafo segundo do artigo 9º da atual Lei Municipal que rege o CMAS determina que o Presidente e o Vice-presidente do CMAS serão eleitos entre seus membros, na primeira reunião de gestão, por um período de dois anos, ocupando a Presidência e a Vice-Presidência, alternadamente, sendo, uma gestão por representantes governamentais e outra por representantes não governamentais. A primeira reunião dessa gestão ocorreu em 25 de março de 2010, conforme ata Nº186. Nessa reunião foram eleitas a presidente e a vice-presidente pelo CMAS, ambas com representação governamental, conforme determinação legal.

A Constituição Federal de 1988 representa o compromisso entre os anseios e as reivindicações de grupos progressistas da sociedade e de grupos conservadores. A Assistência Social, que até então era vista de forma dicotomizada e assistencialista, passa a ser aceita como mecanismo possível de universalização de direitos sociais, característica ainda mais acentuada pela regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, a qual propõe um reordenamento da

Política de Assistência Social, no sentido da descentralização político-administrativa e participação de segmentos da sociedade civil, tanto na formulação das políticas, quanto no controle das ações.

O município encontra-se em gestão plena da Política de Assistência Social e, para que esse cenário se mantenha, o CMAS tem forte papel, principalmente a partir da implantação do Sistema Único da Assistência Social –SUAS. A partir de então, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, exige um acompanhamento significativo do CMAS na aplicação dos recursos federais, o que contribui para o exercício do controle social.

2.1.3. Aspectos do perfil dos conselheiros

A participação de segmentos da sociedade civil na gestão das políticas sociais está prevista na Constituição Federal de 1988, como parte das diretrizes da descentralização político-administrativa do Estado brasileiro. Dessa forma, os conselhos gestores foram regulamentados como instrumentos privilegiados do controle social sobre as ações estatais.

A partir de então, o tema da participação é central nas mais variadas correntes da teoria democrática e, uma forma de avaliação dos instrumentos regulamentados na Constituição de 1988, seria a análise da participação que ocorre dentro desses instrumentos, aqui particularmente, o Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa.

A partir das contribuições de Perissinotto (2002), uma forma de avaliação do Conselho é verificar quem participa e as condições de participação desses sujeitos, uma vez que, o Conselho é uma instituição que reconhece a participação de seus membros nas suas decisões.

Foram aplicados formulários com perguntas fechadas aos dezoito conselheiros titulares do Conselho Municipal de Ponta Grossa (CMAS) no período de novembro e dezembro de 2010. Todos responderam de forma que, os dados coletados, retratam o perfil dos conselheiros e do CMAS neste período.

A análise preliminar dos dados indica que os conselheiros investigados apresentam o seguinte perfil: 50% têm sua naturalidade no município de Ponta Grossa e, quanto aos nascidos em outros locais, residem no município há mais de

dez anos. Somente um conselheiro não governamental reside há cinco anos. Esse fato demonstra que os conselheiros possuem vínculos com a cidade. Quanto ao gênero, todos os conselheiros governamentais titulares são do sexo feminino (100%), dos conselheiros não governamentais dois são do sexo masculino, 22%. O número maior de mulheres conselheiras, dezesseis, das quais dez assistentes sociais, nos leva a discutir a ideia que a assistência social é uma tarefa voltada para as mulheres.

Os estudos de Gênero nos mostram que essa é uma característica da assistência social, a qual, por muito tempo, foi confundida com ajuda aos “desvalidos sociais” por meio da doação, da caridade e do sentimento de amor. Torres (2002) coloca que essas idéias estão ligadas à gênese da própria profissão de assistente social, já que, até o início do processo de regulamentação da mesma, em 1899⁴³, a assistência aos pobres era realizada voluntariamente pelas damas da caridade, senhoras ricas da sociedade burguesa. Essa era uma ação de caráter não profissional, com forte significado de ajuda, como uma maneira de praticar o bem, cumprindo seus deveres religiosos de caridade aos pobres.

Para compreender essa atuação no âmbito das relações de gênero, a assistência social é uma atividade que evoca aspectos de feminilidade, como atribui Torres (2002) “[...] a vocação de servir e o espírito de bondade e de doação, valores historicamente atribuídos às mulheres [...]” (TORRES, 2002, p.39).

Nesse sentido, se faz pertinente compreender a diferenciação entre o assistencialismo, que se assenta em uma prática, não em uma política, diferente da universalização dos serviços como proposto pela Lei Orgânica da Assistência Social/ LOAS. De outra forma, o assistencialismo atua no plano residual de descontinuidade de suas ações, associadas à filantropia e a benesse. Nas palavras de Torres (2002):

Em face dessa funcionabilidade, tal prática não é orgânica, politizadora, como a assistência social. Ao contrário, atua fora da dimensão da cidadania, com ações que, muitas vezes, produzem um estado de passividade e de despolitização das consciências sociais, tornando os sujeitos sociais de direito em seres excluídos e socialmente discriminados como incapazes, fracassados, dentre outros estereótipos. (TORRES, 2002, p.127).

⁴³⁴³ Conforme Torres (2002) compreendemos que em 1899 surge na cidade de Amsterdã a primeira escola de Serviço Social do mundo, iniciando o processo de regulamentação da profissão.

Por outro lado, a assistência social, conforme evidenciado na Lei Orgânica da Assistência Social (Nº 8.742/93), tem o status de política pública, como direito do cidadão e dever do Estado, trazendo uma conotação de política, enquanto direito, o que supõe a efetiva ação da cidadania na organização política. Nas palavras de Torres (2002) “a assistência social constitui uma conquista da própria sociedade que, num processo de democratização das políticas sociais e dos serviços sociais, pode contribuir para o processo de consciência social dos sujeitos coletivos de direito.” (TORRES, 2002, p. 126).

Concluindo, a assistência social, como política pública é um avanço, principalmente quando institui a universalização dos serviços e os usuários como sujeitos de direitos. O número elevado de conselheiras no CMAS ocorre face à cultura local voltada ao conservadorismo e ao tradicionalismo, lembrando das colocações de Schimanski (2007), a educação religiosa de segmentos da população disseminaram valores de base conservadora, de preservação de costumes, que influenciaram na formação da cultura local. Fato esse, que não diminui o caráter da assistência social como uma política pública de garantia aos direitos sociais, de implementação da cidadania, submetida ao controle social e pautada no interesse público, defendida no âmbito do CMAS, conforme observação da pesquisadora.

Voltando ao perfil dos conselheiros, em se tratando de faixa etária, 72% estão acima dos quarenta anos de idade, considerando a renda, 50% dos conselheiros têm renda igual ou superior a cinco salários mínimos, 28% inferior a cinco salários mínimos, 5,5% declarou possuir renda acima de dez salários mínimos e 16,5% não respondeu. Os dados que se referem à escolaridade demonstram que, 83% dos conselheiros têm nível superior, incluindo um representante dos usuários, 39% possuem pós-graduação e 16,5% formação de nível médio. Esses dados demonstram que o CMAS é constituído por integrantes com alto grau de escolaridade e homogeneidade de renda, até mesmo porque Ponta Grossa é formada por uma cultura política em que as elites conduzem os rumos da política local, o que se reproduz nessa instância de controle da política de assistência social e pode ser percebido, também, na representação dos usuários.

Para representantes dos usuários nos Conselhos, a Resolução Nº 24 do Conselho Nacional de Assistência Social de 16 de fevereiro de 2006, em seu artigo primeiro resolve:

Definir que os Usuários são sujeitos de direitos e público da PNAS e que, portanto, os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário. (RESOLUÇÃO CNAS Nº 24, 2006, p.2).

No CMAS os usuários estão representados por três conselheiros, sendo um com nível superior e dois com nível superior incompleto, a renda de um conselheiro é em torno de cinco salários mínimos e dois não informaram. Por meio da observação participante, temos que, dois conselheiros representantes dos usuários fazem parte da diretoria de entidades socioassistenciais e não estão vinculados diretamente aos programas, projetos, serviços e benefícios da Política de Assistência Social, organizados em organizações de usuários, conforme determina a Resolução/CNAS Nº 24 de 2006.

Quanto às profissões dos conselheiros, 55,5% são assistentes sociais, predomina o emprego público, somente 11% está fora do mercado de trabalho e 11% está aposentado. Dos nove conselheiros governamentais foi levantado o vínculo com o serviço público municipal, sendo que, cinco 55,5% são cargos efetivos do município e estão no serviço público municipal há mais de dez anos. Os cargos comissionados representam 44,5% dos conselheiros governamentais e estão no serviço público há menos de dez anos.

Tatagiba (2002) discute a ideia da paridade no interior dos conselhos e, conforme dispositivo legal, a paridade deve ser numérica entre os representantes governamentais e os representantes não governamentais, porém, essa igualdade não garante o equilíbrio no processo decisório do conselho, essa paridade somente seria atingida com igualdade de condições. A partir dos dados apresentados podemos verificar que existe uma igualdade de condições entre os conselheiros, principalmente em se tratando de escolaridade, renda, formação profissional e participação política. A dificuldade está voltada para o acesso às informações entre os representantes governamentais e não governamentais, como coloca a conselheira representante do segmento dos profissionais:

“[...] eles (governo) têm toda a informação, não adianta dizer que o Conselho também tem porque não é a mesma informação. Por mais que seja transparente, tentem, mas não é a mesma (informação). Eles são funcionários, é difícil repassar aquilo que você está todo dia vivendo, para alguém que não está ali todo dia, eu acho complicado. [...] sinto, parece que tem algo assim, que tinha que vir e não vem, por parte do governo [...] eles tentam passar, mas aqui digamos ali no orçamento, foi comprado isso, mais isso aqui eles não contam para nós, sempre tem uma coisinha que eles não abrem tudo, eu sinto isso.”. (CRng segmento dos profissionais).

O relato acima aponta a dificuldade dos conselheiros não governamentais em acompanhar as informações que permeiam o dia a dia das ações da política de assistência social e que são deliberadas no CMAS. Essa perspectiva pode ser confirmada por Tatagiba (2002): “[...] o princípio da paridade tende, pelas próprias características de nossa cultura política, a se traduzir em vantagens para o governo, trazendo profundos desequilíbrios ao processo decisório.” (TATAGIBA, 2002, p. 59).

Voltando ao perfil dos conselheiros, quanto à experiência anterior como conselheiro municipal de assistência social 33% já teve ao menos uma experiência, sendo que, 83% dessas experiências anteriores, ocorreram com conselheiros governamentais. Dos conselheiros que exercem a função pela primeira vez, estão 67% e, comparativamente, percebemos que o CMAS costuma renovar seus conselheiros a cada período de dois anos, principalmente os conselheiros não governamentais, sendo a maior parte (83%) das experiências de recondução dos conselheiros governamentais.

Os números de conselheiros envolvidos em experiências de participação em outros conselhos gestores de políticas são de três conselheiros governamentais e três conselheiros não governamentais, revelando que existe paridade de acesso a outros conselhos, entre os conselheiros governamentais e não governamentais.

Um importante elemento que foi levantado se refere à participação em capacitações na área da assistência social, 78% dos conselheiros já participaram de capacitações, tanto as promovidas pelo próprio CMAS quanto àquelas promovidas por outras instâncias. Agregando as informações, levantamos que, as capacitações promovidas pelo CMAS, são para 57% dos conselheiros, a única experiência nesse sentido. Segundo Dagnino (2002b), a necessidade de qualificação técnica específica tem se revelado um desafio importante para os representantes da sociedade civil, porque tem exigido um considerável investimento de tempo e energia que “num quadro de disponibilidade limitada, acaba sendo roubado do tempo dedicado à manutenção dos vínculos com as bases representadas.” (DAGNINO, 2002b, p.148). Nessa pesquisa identificamos que o mesmo número (50%) de conselheiros governamentais e não governamentais participaram das capacitações promovidas pelo CMAS e outras instâncias.

Na análise sobre a participação em Conferências, levantamos que, 83% dos conselheiros já participaram de conferências de assistência social em várias instâncias, como municipal, regional, estadual e até mesmo nacional. Como coloca

Perissinotto (2002), a conferência é o momento mais importante no processo de constituição do Conselho Municipal. “Nela são traçadas as diretrizes para a próxima gestão, diretrizes essas definidas a partir de discussões entre os delegados indicados pela comunidade e pela orientação geral fixada pelo Conselho Nacional de Assistência Social.” (PERISSINOTTO, 2002,p.226).

Outras conferências também foram apontadas como havendo participação significativa dos conselheiros, tais quais: Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa e Conferência Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência.

A inserção dos conselheiros em espaços de participação política foi levantada, sendo que, 50% participa ou já participou de algum espaço nesse sentido e 50% não possui nenhuma forma de inserção. Essa participação divide-se de forma equilibrada entre os conselheiros governamentais e não governamentais. A participação concentra-se em movimentos religiosos (21,4%), fórum da assistência social (43%), conselhos gestores e colegiados de gestores (28,6%) e movimento da juventude (7%).

Esse dado nos faz lembrar de Pateman (1992) quando coloca que, para a existência de um regime democrático, é necessária uma sociedade participativa, na qual os sistemas políticos tenham sido democratizados, e a socialização pela participação possa ter lugar em todas as áreas.

Devemos também considerar o envolvimento com a política, ou ativismo político, como propõe Fuks (2002), como um recurso importante para a participação. Quanto à filiação partidária, somente três (17%) possuem filiação partidária e, participantes ativos no processo eleitoral, encontramos seis conselheiros (33,3%). Todas as experiências participativas encontradas nos conselheiros que compõe o CMAS, demonstram, como leciona Pateman (1992), que tornam os sujeitos psicologicamente melhor equipados para participar ainda mais e em processos de tomada de decisões em níveis mais elevados.

No CMAS encontramos 50% de conselheiros participantes de outros espaços participativos, como movimentos religiosos, fórum da assistência social, conselhos gestores e colegiados de gestores, o que demonstra uma experiência, desses 50%, positiva para a influência política.

Quanto à competência política, ou seja, “sentimento associado à capacidade de influenciar as ações do governo” (ALMOND & POWELL, 1972, *apud* FUKS,

2002. p.248), os conselheiros quando perguntados se acreditavam que influenciam a política, 83% responderam afirmativamente.

Podemos considerar que, o sentimento dos conselheiros pesquisados, em relação ao poder pessoal de influenciar a política, é alto. E também, em linhas gerais, o CMAS tem, como característica, uma certa homogeneidade em termos do perfil de seus integrantes.

2.2. As relações entre os conselheiros/representantes e representados

[...] ser conselheiro será uma grande honra, e irão contribuir, contribuir com responsabilidade, serão um voluntário responsável, e saberão que estão, por muitas vezes, mudando a vida das pessoas da sua comunidade, que muitas vezes por um voto, por uma palavra, podem mudar todo um contexto. Estarão preparados para isso, não terão este ranço de politicagem, de compadrismo, eles virão livres disso, e aí sim o Conselho vai ter condições de trabalhar dentro daquilo que ele se propõe. (RTng).

No decorrer da coleta de dados tivemos explícita a visão de que o objeto é histórico, como coloca Minayo (1998): “ [...] as sociedades humanas existem num determinado espaço cuja formação social e configuração são específicas. Vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro, num embate constante entre o que está dado e o que está sendo construído.” (MINAYO, 1998, p.13).

Esse item apresenta a sistematização do debate sobre as **relações** que se estabelecem entre os **conselheiros/representantes** e os representados no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa, a partir de categorias que compõem a compreensão deste objeto de pesquisa. Este estudo foi possível por meio dos depoimentos coletados em entrevistas semiestruturadas.

Durante o processo de pesquisa buscamos explicações coerentes, lógicas e racionais para o objetivo do estudo, tendo como principal enfoque o sujeito que vivencia a experiência pesquisada, como ser social e possuidor de uma consciência social. Todos os sujeitos da pesquisa, constitutivos da amostra, são considerados sujeitos significativos da pesquisa, sendo importante “não o número de pessoas que vai prestar a informação, mas o significado que estes sujeitos têm [...] a realidade do sujeito é conhecida a partir dos significados que por ele lhe são atribuídos.” (MARTINELLI, 1994, p.14).

Os sujeitos de pesquisa⁴⁴ foram selecionados por amostragem, sendo que, no primeiro grupo, (conselheiros/representantes) foram entrevistados três conselheiros governamentais, sendo dois conselheiros representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social, (órgão com o maior número de conselheiros-três), um conselheiro representante da Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Qualificação Profissional; e três conselheiros não governamentais, sendo um de cada segmento, com representação no Conselho (entidades sociais, profissionais da área, e usuários). Foi utilizado, como critério de seleção, a maior frequência nas reuniões ordinárias do Conselho durante o ano de 2010, totalizando seis conselheiros/representantes.

No segundo grupo (representados), foi selecionado um gestor municipal (o critério utilizado foi a proximidade com a política de assistência social), um representante dos profissionais da área, um usuário e um gestor de entidade social, sendo o critério de seleção, a participação na eleição como eleitor e a proximidade com a política de assistência social, totalizando quatro representados.

2.2.1. Perfil dos sujeitos pesquisados

Para a caracterização do perfil dos sujeitos pesquisados apontamos alguns aspectos como, a naturalidade, tempo de residência no município, escolaridade, profissão, renda, vínculo com a administração pública, participação anterior no CMAS ou outro conselho do município, frequência em capacitações na área da assistência social, conferências, outros espaços de participação política e ainda, qual a avaliação dos sujeitos sobre sua capacidade de influenciar a política.

Os sujeitos pesquisados foram divididos em dois grupos: os **conselheiros/representantes**, (atuais conselheiros de assistência social), e os **representados**, (aqueles que elegeram ou indicaram os atuais representantes).

⁴⁴ Os sujeitos pesquisados serão identificados através da seguinte legenda:

RTng – representado não governamental

RTg – representado governamental

CRng - conselheiro representante não governamental

CRg – conselheiro representante governamental

Questões Pesquisados	Escolaridade e Profissão	Renda	Participação em Capacitações, Conferências e outros Espaços de Participação	Capacidade de Influenciar a Política
Gestor de Assistência Social	Pós-graduação Economista e professor	Acima de 10 salários	Sim/ Sim/ Sim	Não
Gestor de Entidade Social	Nível Médio Militar Reformado	Acima de 10 salários	Não/Sim/ Sim	Não
Profissional da Área	Pós-graduação Assistente Social	De 04 a 06 salários	Sim/ Sim/ Sim	Não
Usuária da Assistência Social	Nível Fundamental Aposentada	02 salários	Não/Sim/Não	Sim
Conselheiros Governamentais	Graduação Assistentes Sociais	Acima de 05 salários	Sim, somente 01 não participa de outros espaços de participação política	Sim (todos)
Conselheiros não Governamentais	Pós-graduação (Assistente Social) Ensino Médio (estudante) Ensino Médio (aposentado)	Acima de 05 salários	Sim, somente 01 nunca participou de conferências	Sim (todos)

QUADRO 6- Perfil dos Representados

Fonte: formulário de dados da pesquisa (2011).

No grupo de **representados**, foram aplicados formulários com perguntas fechadas, sendo: o gestor municipal de Assistência Social, profissão de bacharel em ciências econômicas; um gestor de entidade social, profissão de militar reformado; um representante dos profissionais da área, assistente social; e uma usuária dos serviços de assistência social que, devido a deficiência que possui, está aposentada. Os dados coletados retratam o perfil dos **representados** neste período.

A análise preliminar dos dados indica que, todos residem no município há mais de vinte anos e, os dados que se referem à escolaridade demonstram que, 50% dos **representados** têm pós-graduação, 01 (um) possui nível médio e somente a usuária possui nível fundamental. Considerando a renda, 02 (dois) possuem renda

até cinco salários, e 02 (dois) declararam possuir renda acima de dez salários mínimos.

No grupo dos **conselheiros/representantes**, foi levantado o perfil de todos os conselheiros titulares, porém, neste momento vamos nos deter no perfil dos conselheiros que foram os sujeitos da pesquisa empírica, sendo três conselheiros governamentais e três conselheiros não governamentais.

Os conselheiros governamentais constituem-se num grupo homogêneo, sendo todos assistentes sociais, com renda acima de cinco salários e residentes no município há mais de 30 anos. Os conselheiros não governamentais residem no município há mais de 20 anos, sendo uma assistente social, uma estudante de Serviço Social e um funcionário público aposentado, todos com renda acima de cinco salários mínimos.

Quanto à participação em capacitações na área da assistência social, 50% dos **representados** já participaram de capacitações, não sendo especificadas quais; no grupo dos **conselheiros/representantes**, todos (100%) participaram de capacitações. Na análise sobre a participação em Conferências, levantamos que, 100% dos **conselheiros/representantes** já participaram de conferências de assistência social e, também, alguns já participaram de outras conferências, como por exemplo, saúde, direitos da criança e do adolescente, direitos da pessoa com deficiência. Para o grupo de **conselheiros/representantes**, encontramos somente 01 (um) conselheiro não governamental que não participou de conferências, até porque está inserido neste processo há somente um ano.

Em relação à inserção dos **representados** em espaços de participação política, foi levantado que, 03 pessoas ou 75%, participam ou já participaram de algum espaço nesse sentido. Somente a **representada** (usuária da assistência social) não possui nenhuma forma de inserção. No grupo de **conselheiros/representantes**, 05 conselheiros ou 83% participam dessas instâncias.

Devemos, também, considerar o envolvimento com a política, ou ativismo político. Quanto à filiação partidária, no grupo dos **representados**, um ou 25% possui filiação partidária e somente o gestor da assistência social se declarou participante ativo no processo eleitoral. No grupo dos **conselheiros/representantes** encontramos dois conselheiros ou 33% com filiação partidária e, participantes ativos no processo eleitoral, encontramos 03 conselheiros ou 50% dos mesmos.

Quanto à capacidade de influenciar a política, 75% do grupo de **representados** não acredita que influencia a política, somente a usuária da assistência social respondeu afirmativamente. Quanto aos **conselheiros representantes**, todos (100%) acreditam que influenciam a política.

A partir do perfil analisado, consideramos que, o grupo de **representados** se mostra mais apático politicamente que o grupo de **conselheiros/representantes**. Enfatizamos esse aspecto, considerando que, no que diz respeito à capacidade de influenciar a política, somente a usuária da assistência respondeu afirmativamente, porém, no grupo de **conselheiros/ representantes**, todos se consideram capazes para essa atividade.

Esses dados reconhecem que os **conselheiros/representantes** possuem perspectivas participativas e um sentimento associado à capacidade de influenciar as ações do governo. (FUKS,2002). Por outro lado, os dados indicam a necessidade de qualificar a noção de influência política, frequentemente associada à política eleitoral e não como processo de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas.

2.2.2. Relações entre os conselheiros/representantes e representados no CMAS

Para a aproximação com a especificidade do objeto desta pesquisa, partimos da visão dos sujeitos que compõem o Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa (doravante CMAS) e dos representados por eles, pois são eles que vivenciam as relações entre as partes envolvidas no processo. A interpretação dos dados colhidos junto aos sujeitos de pesquisa, se dará por meio de aproximações teóricas levantadas na pesquisa bibliográfica e com as categorias empíricas que surgiram no decorrer do processo investigatório.

As reflexões realizadas no âmbito desta pesquisa foram organizadas a partir de categorias de análise que, no seu conjunto, desvendaram e recompuseram o objeto, conforme o quadro abaixo:

Categorias de análise	Itens analisados junto aos conselheiros/representantes-CR	Itens analisados junto aos representados-RT
Motivação e Conhecimento	Motivação para ser conselheiro/representante	Conhecimento sobre quem era o candidato
	Conhecimento prévio do CMAS e formas de obtenção desse conhecimento	
Materialização da representatividade dos conselheiros nas discussões do CMAS	As questões apresentadas são contempladas nas discussões do CMAS	Conhecimento das demandas e deliberações do CMAS
Relações dos conselheiros com os segmentos representados	Relações estabelecidas entre os representantes e representados	Relações estabelecidas entre representantes e representados
	Concepções e avaliações da representatividade	Concepções e avaliações da representatividade

QUADRO 7- Categorias de Análise

Fonte: entrevistas (2011) e atas CMAS (2010 e 2011).

2.2.2.1. Motivação e conhecimento

2.2.2.1.1 Motivação para ser **conselheiro/representante (CR)**

A primeira pergunta realizada aos **conselheiros/representantes** foi em relação aos principais motivos que os levaram a participar do processo eleitoral para representantes da sociedade civil junto ao CMAS.

*“[...] eu achei **ótimo**, (participar do Conselho) para mim está sendo muito bom este conhecimento, as **perspectivas que o Conselho oferece**, muito bom.” CRng (segmento usuários, grifo nosso).*

*“[...] assim, eu gosto de ser conselheira... eu acho importante... não só para mim, mas para poder repassar alguma coisa para os outros quando vem perguntar, acho importante **estar envolvida** até quando vem perguntar, não fico tão leiga.” CRng (segmento dos profissionais, grifo nosso).*

*“[...] quando as pessoas vieram, o segmento que eu trabalho, **vieram pedir**, eu disse, vamos lá.” (CRng segmento entidades, grifo nosso).*

Estabeleceu-se uma análise quantitativa de conteúdo das entrevistas, que possibilitou perceber que, na fala de 100% dos **conselheiros/representantes** da sociedade civil, tinha uma motivação positiva para participar do CMAS.

A motivação desses **conselheiros/representantes** para participar do CMAS está diretamente ligada ao conhecimento e envolvimento com as questões afetas a assistência social. A motivação que os levou a candidatarem-se ao CMAS foi baseada na possibilidade de acrescentar conhecimentos sobre a Assistência Social e, o ingresso no Conselho abriu perspectivas de conhecimento sobre as novas formas de gestão da Assistência Social e de envolvimento prático nessa área. Outra motivação que também pode ser observada nas falas, foi a possibilidade de representar seu segmento no CMAS, cumprindo, assim, uma demanda do mesmo.

Compreendemos que a participação nos espaços de gestão da Assistência Social necessita de requisitos que também dependem da área psico-social do indivíduo. Esses requisitos, como coloca Ammann (1978), a informação, a motivação e a educação para participar, agem sobre os indivíduos, tornando-os mais ou menos inclinados ao processo participativo. “A motivação afigura-se-nos como um requisito de extrema importância à participação dos indivíduos e à própria ação transformadora da sociedade no contexto das **relações** sociais.” (AMMANN, 1978, p. 36, grifo nosso), ou nesse caso específico da Política de Assistência Social.

Dentre os **conselheiros/representantes** governamentais entrevistados, dois estavam motivados para exercerem suas atividades como conselheiros. Um dos entrevistados demonstrou que não teve escolha frente à indicação superior de atuar junto ao CMAS, como pode ser verificado nas falas:

*“Eu fui indicada, não houve chance de escolha, eu fui **indicada** via decreto.” (CRg1, grifo nosso).*

*“Sempre tive **interesse** em participar do conselho pela prática da assistência social. Por ser **Assistente Social**, então quando o secretário me escolheu, me indicou, eu fiquei muito contente, eu já gostava quando estava na faculdade, quis fazer estágio no Conselho, mas não foi possível, sempre tive vontade de participar, pelas atribuições do Conselho.” (CRg2, grifo nosso).*

*“A minha motivação inicial foi, primeiramente de **conhecer** o conselho enquanto órgão de representatividade das instituições, em relação às atividades do conselho perante a comunidade.” (CRg3, grifo nosso).*

Os **conselheiros/representantes** governamentais entrevistados são Assistentes Sociais, sendo esta uma prática que, historicamente, envolve o CMAS⁴⁵, em que a representação dos órgãos governamentais sempre esteve, prioritariamente, vinculada à categoria dos Assistentes Sociais, na posição de CRg2 *“por ser Assistente Social”*. Nesse sentido, Silveira (2007) ressalta que o Serviço Social é uma das profissões que surge no contexto de agudização das contradições de classe, das desigualdades e da evidência da organização política dos trabalhadores no cenário político. A inserção da categoria no CMAS pode ser considerada, para alguns profissionais, como uma situação de prestígio, que facilita o poder e domínio conceitual para alguns, como coloca CRng (segmento dos profissionais): *“acho importante estar envolvida até quando vem perguntar.”*

A inserção dos assistentes sociais no CMAS, a qual deveria ser reconhecida como constitutiva do protagonismo político da categoria, muitas vezes não acontece, como para CRg1, que verifica sua inserção no CMAS como uma imposição: *“eu fui indicada, não tive chance de escolha.”* Essa forma de olhar para a realidade, principalmente pelos próprios sujeitos envolvidos no processo, não percebe os conselhos como espaços de poder, no sentido da afirmação da Política de Assistência Social como pública no campo dos direitos. Para Battini (1998), no atual contexto político participativo da Política de Assistência Social, existe uma resistência do funcionalismo público para romper com o administrativismo e as rotinas tradicionais de trabalho, limitando, assim, o processo de participação. Para alguns **conselheiros/representantes** governamentais, o cargo de conselheiro é mais uma atribuição, mais uma tarefa de trabalho, descolada da possibilidade de poder decisório e de controle social da Política de Assistência Social, atribuída pelo gestor.

Apesar da expressão “controle social” não ser verbalizada pelos **conselheiros/representantes**, consideramos importante sistematizar um entendimento sobre essa categoria, a fim de subsidiar a análise dos dados de pesquisa.

O controle social no Brasil, como aponta Correia (2002) foi, histórica e hegemonicamente, entendido como o controle do Estado ou do empresariado sobre a sociedade, sendo usado em seu sentido coercitivo sobre a população. A partir da

⁴⁵ Dado obtido por meio da análise dos livros atas do CMAS.

Constituição Federal de 1988, o controle social na assistência social passa a ser o controle da sociedade organizada sobre as ações do Estado⁴⁶, “no sentido de atenderem aos interesses da maioria da população, visando a sua efetivação como política de responsabilidade do Estado.” (CORREIA, 2002, p.125). Uma das formas de materialização desse controle social na Política de Assistência Social é por meio dos conselhos de assistência social, em Ponta Grossa instituído em 1995, como anteriormente pontuado.

Os conselhos, ao mesmo tempo em que se constituem como espaços de controle social democrático, também podem se constituir em “[...] mecanismos de controle do Estado sobre as referidas classes [trabalhadoras e subalternas], à medida que formam consensos em torno das mudanças nas políticas públicas de acordo com as solicitações para a expansão do capital [...]” (CORREIA, 2002, p. 122), ou ainda, esse controle social se faz subordinado a uma lógica de controle social do capital, que usa de todos os artifícios para emperrar os processos decisórios em que segmentos da sociedade civil tem voz e voto para decidir. (CALVI, 2008).

Assim, verifica-se que os conselhos estão atravessados por duas formas de controle social diferentes, mostrando-se em permanente contradição e conflito. Vale a pena lembrar que a população brasileira sempre foi excluída do processo de tomada de decisão social, política e econômica. (CALVI, 2008). Com a instituição dos conselhos gestores, os sujeitos representativos da sociedade civil puderam participar dessas instâncias de decisão política, porém os conselhos “deparam-se com a baixa cultura de participação da sociedade civil e com os traços conservadores da política nacional como o autoritarismo e o clientelismo.” (CALVI, 2008, p.17), que não deixam imunes as características de Ponta Grossa.

Apesar das dificuldades pontuadas para o controle social democrático, acreditamos nas suas possibilidades, porém concordamos com Calvi (2008) quando coloca que continuamos subordinados à hegemonia do controle do capital,

⁴⁶ A 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social - 1ª Consocial é uma realização da Controladoria-Geral da União - CGU. Convocada por Decreto presidencial de 8 dezembro de 2010, a 1ª Consocial terá etapas preparatórias a realizarem-se de julho de 2011 a abril de 2012 em todo o Brasil, o que deve mobilizar mais de 1 milhão de brasileiros que serão representados por cerca de 1200 delegados esperados para a etapa nacional da Consocial que acontece entre os dias 18 e 20 de maio de 2012, em Brasília. Em Ponta Grossa, a etapa municipal ocorreu nos dias 07 e 08 de novembro de 2011.

Fonte: <http://www.consocia.org.br/a-consocia/Acesso> em 09 de novembro de 2011.

havendo a necessidade de que o controle social democrático se fortaleça para contribuir no avanço de perspectivas democráticas.

Retornando à motivação, consideramos que, mesmo motivado, o indivíduo pode não encontrar-se ainda “educado” para participar, pois a motivação ocorre fundamentalmente no campo psicológico, ao passo que a educação é dinâmica. A motivação provoca a identificação das razões que podem mover o indivíduo a participar, assim:

O padrão comportamental da participação que nasce e evolui no exercício contínuo e permanente da práxis participativa, pelo homem: na reivindicação de seus direitos, na assunção de suas responsabilidades, no aperfeiçoamento de sua profissão, na geração de mais saber, na prática associativista, na elaboração e execução de planos, no desempenho de suas funções políticas, no posicionamento consciente face às opções, no exercício do voto e da representatividade. (AMMANN, 1978, p. 40).

Essa é a participação no processo de tomada de decisão, na responsabilidade pela gestão, na fiscalização e no controle social da Política de Assistência Social, como supõe Colin (1998), baseada em representações governamentais e não governamentais. Para Battini e Costa (2007) a representação é uma das mediações que aproxima o público do privado, sendo um modo de fazer presentes, de tornar socialmente visíveis sujeitos políticos e demandas, verificamos aqui, a importância da associação entre a democracia participativa e democracia representativa, a qual também poderá ocorrer por meio dos conselhos. A representatividade como mediadora entre os interesses e reivindicações daqueles que não estão presentes no CMAS, pode ser percebida na colocação:

“[...] poder representar os usuários que tem pouca representação.” (CRng segmento usuários).

Em relação às palavras do **conselheiro/representante** dos usuários, o mesmo supõe que, para existir uma representação, deverá haver vínculo entre o representante e os representados, o conselheiro tem a intenção de representar os usuários, admitindo que eles estão sub-representados no CMAS. Lembramos das palavras de Colin (1998) “[...] deve sobressair hegemonicamente, a representatividade efetiva dos interesses das classes subalternas [...]” (COLIN, 1998, p. 155). Ser representante, como se propõe o conselheiro, significa transmitir,

da maneira mais adequada e similar possível, as ideias e desejos dos usuários da assistência social, uma vez que, é em nome deles que o conselheiro se pronuncia, em prol de um projeto comum.

Sobre a questão da pequena representação dos usuários no CMAS, é importante pontuar as colocações de Baquero (2002):

É imperativo refletir sobre mecanismos que possibilitem o empoderamento dos cidadãos para participar do processo político ativamente e não apenas como potencialmente ativos, sob pena de continuar a conviver com mecanismos primitivos da política tradicional, tais como o clientelismo e o personalismo. (BAQUERO, 2002, p. 119).

O empoderamento é essencial para que os usuários da assistência social participem na arena política. Essa baixa representação dos usuários está ligada à dificuldade de participação das classes populares na esfera pública, pois, ainda segundo Baquero (2002), na ausência de uma política de inclusão e de geração de padrões mínimos de qualidade de vida, as pessoas se sentem material e simbolicamente excluídas do sistema vigente, não conseguindo competir em bases iguais, estabelecendo-se uma desconfiança nos governos e nas instituições. Isso influencia na pequena participação dos usuários da assistência social no CMAS.

No âmbito da Política de Assistência Social, é nos conselhos que se deve evidenciar a representação dos interesses populares que, segundo Colin (1998), cabe aos conselheiros não governamentais defenderem, além dos interesses do segmento que representam, os interesses de todos os usuários da assistência social. Isso faz com que os conselheiros mantenham a correspondência entre a vontade coletiva e a dos representantes, sendo a primeira determinante da ação representativa. Nessa mesma direção, completa Raichelis (2006):

Permanece o grande desafio de repensar a representação dos usuários e investir nas articulações com os movimentos e associações populares, colaborar para estimular sua auto-organização e auto-representação, considerando que os usuários permanecem sub-representados em grande parte dos Conselhos. (RAICHELIS, 2006, p. 85).

Ainda nesse mesmo sentido, a exclusão social – como expressão social - é um agente motivador para a participação como **conselheiro/representante** no CMAS. Motivação e representação estão muito próximas no sentido de que, a

possibilidade de representação dos excluídos, é um elemento motivador da participação no CMAS, como coloca CRng (segmento entidades):

*“Trabalhar no lado social, **na caridade** [...] não continuar deixando aquelas pessoas dependentes, incentivar este segmento que fica excluído da sociedade, que fica recebendo só as migalhas [...] no meu entender como cristão, a forma como a gente deve agir, tentar incentivar [...] que voltem a ter o entusiasmo e a alegria de caminhar, voltar a lutar para ter uma vida digna. [...] isto realmente que me motivou [...].” (CRng segmento entidades, grifo nosso).*

Contraditoriamente, em que considera a desigualdade social como fator de sua motivação, visualiza a “caridade” como sinônimo de Assistência Social. Para Mestriner (2001) a assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas como substitutas uma da outra e, de fato escondem, na **relação** Estado-sociedade, a responsabilidade pela desigualdade social que caracteriza o país. A filantropia relaciona-se ao amor do homem pelo ser humano, ao amor pela humanidade, é a preocupação de praticar o bem, confundindo-se com a solidariedade. A Igreja Católica atribui à filantropia o sentido da caridade, da benemerência.

Mestriner (2001), de forma contrária, considera que a Assistência Social institucionaliza uma prática, imprime uma racionalidade, constrói um conhecimento “[...] compreende um conjunto de ações a atividades desenvolvidas nas áreas pública e privada, com o objetivo de suprir, sanar ou prevenir, por meio de métodos e técnicas próprias, deficiências e necessidades de indivíduos ou grupos quanto à sobrevivência, convivência e autonomia social.” (MESTRINER, 2001, p.16). O Estado fez com que a Assistência Social no Brasil, transitasse no campo da solidariedade, filantropia e benemerência, princípios que não representam direitos sociais.

Tradicionalmente, como supõe Colin (1998), a Assistência Social esteve marcada pela noção de proteção e ajuda aos indivíduos carentes e estigmatizados, os quais não conseguiam se inserir no mercado e, portanto, não demonstravam condições de satisfazer, por conta própria, suas necessidades. Para Mestriner (2001) a Assistência Social tem sido entendida como forma de ajuda àqueles sem condições de autoprovimento de suas vidas. Desde as legislações imperiais, essa forma de ajuda foi concebida como amparo social e praticada sob a forma de subvenções e auxílios às organizações que realizavam tais ações. Essa é a dimensão da prática assistencial constituída ao longo do tempo pelos mecanismos

de benemerência, filantropia e caridade, favorecendo a manutenção do *status quo* vigente, Colin (1998).

Conforme vimos no Capítulo I, a partir da luta de diversos grupos e movimentos sociais, como sindicatos, partidos políticos, trabalhadores da área, entre outros, a concepção de assistência social (ligada à caridade e filantropia) foi alterada na Constituição Federal de 1988, passando a compor o tripé da seguridade social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social (art. 194). Para Simões (2008), a Constituição Federal de 1988 concebe a Assistência Social como política de seguridade social, de responsabilidade do Estado e direito do cidadão (arts. 203 e 204 da CF). Em decorrência dessa Carta Magna, em 1993 foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pela qual a assistência social tornou-se uma instituição constitucional integrante da estrutura política do Estado. A população em situação de vulnerabilidade ou risco social deixou de ser “assistida” para ser portadora de direitos sociais, ao contrário da caridade e do clientelismo que “[...] reproduzia os processos sociais de risco e vulnerabilidade social.” (SIMÕES, 2008, p. 288).

Um fator que contribui para a visão contraditória do **conselheiro/representante** CRng (segmento entidades) é a observação de Perissinotto (2002), de que não faz parte da tradição das entidades de assistência social o engajamento no debate político. Ao contrário, as entidades tendem a se afastar das discussões políticas e partidárias e concentram suas atividades na caridade. Conforme o autor: “[...] podemos dizer que há um certo *ethos* no campo da assistência social segundo o qual a caridade é superior à política.” (PERISSINOTTO, 2002, p. 225).

Compreendemos que o segmento das entidades sociais, com representação no CMAS, não possui engajamento político ou articulações com entidades de classe, como sugere Raichelis (2006), mas, engajamento religioso e, a caridade, como sinônimo de Assistência Social, ainda se reproduz no âmbito do CMAS, determinando a motivação para ser conselheiro.

Na continuidade da análise dessa categoria, sistematizamos algumas considerações sobre o conhecimento que os **conselheiros/representantes** detinham sobre o CMAS ao ingressarem no mesmo.

2.2.2.1.2. Conhecimento prévio do CMAS e formas de obtenção deste conhecimento – **conselheiros/representantes (CR)**

Quando perguntado aos **conselheiros/representantes** se possuíam conhecimento do CMAS anterior à sua eleição como conselheiro, obtivemos as seguintes colocações, a exemplo:

*“[...] **de ouvir falar** [...], da busca dos trabalhos oferecidos [...] participava de algumas reuniões extras [...] já conhecia, mas não fazia ideia das tantas coisas que passavam por lá, **conhecia em termos**, não conhecia a demanda que tem no Conselho, não tinha idéia.”* (CRng segmento usuários, grifo nosso).

*“[...] **conhecia assim, bem de longe** [...] a gente já tinha mais ou menos uma ideia do que poderia ser [...] tentei me inteirar um pouquinho do que era o Conselho, com pessoas mais experientes, que já faziam parte do Conselho. Eu via alguma entrevista, alguma matéria em jornal [...] e o próprio governo faz convocações para a população participar daqueles grandes debates.”* (CRng segmento entidades, grifo nosso).

*“[...] eu fui secretária executiva, fui estagiária, **estava envolvida**, tanto aqui como no Conselho Estadual, que trabalhei por dois anos nas conferências como sistematizadora e palestrante.”* (CRng segmento profissionais, grifo nosso).

*“[...] estou **envolvida sempre**, mas indiretamente, nas conferências sempre ajudava.”* (CRg1, grifo nosso).

*“**Já conhecia** [...] sabia das atribuições do Conselho [...] pelo curso de Serviço Social, [...] por eu ser voluntária em entidade [...] também a gente sempre ouvia falar do Conselho, **mas nunca havia tido um contato mais próximo**, a primeira vez foi quando eu fui indicada para representar a Secretaria.”* (CRg2, grifo nosso).

*“**Não conhecia nada sobre o Conselho**, só sabia da existência, ou uma coisa ou outra, um comentário ou outro, mas o trabalho propriamente dito não [...] Informações que a gente vai tendo [...] mas nada de concreto [...] sabia que tinha haver com a fiscalização das instituições.”* (CRg3, grifo nosso).

Os dois **conselheiros/representantes** governamentais 1 e 2, vinculadas à Secretaria Municipal de Assistência Social, demonstraram conhecimento prévio do CMAS. Quanto ao **conselheiro/representante** 3, de outra Secretaria, verificamos certo afastamento das questões específicas do CMAS e da Política de Assistência Social. Quatro **conselheiros/representantes** foram unânimes em suas colocações, ao afirmarem que não tinham conhecimento prévio sobre o CMAS. Analisando o quadro 6 – perfil dos representados - no item: Participação em Capacitações, Conferências e outros Espaços de Participação, verificamos que a maioria dos

conselheiros/representantes entrevistados nesta pesquisa, colocaram que já participaram de capacitações e/ou conferências na área da Assistência Social, *“nas conferências sempre ajudava” (CRg1)*, ou ainda *“estava envolvida, tanto aqui como no Conselho Estadual, que trabalhei por dois anos nas conferências como sistematizadora e palestrante.” (CRng segmento profissionais)*. Na tentativa de compreensão dos motivos da ausência de aspectos que abordem conhecimento sobre o CMAS, levantamos algumas considerações sobre a cultura política que envolve a Assistência Social.

A assistência social é uma política de seguridade social, não contributiva, decorrente do reconhecimento da cidadania. Conforme Oliveira (2003), é necessário romper com mecanismos clientelísticos que envolvem essa Política, de modo a fazer com que a democracia e seus instrumentos de controle social de fato tenham vez, decisão e ação nessa Política. Para tanto, faz-se necessário empenho por parte dos sujeitos comprometidos com essa tarefa, neste caso, representantes governamentais e da sociedade civil inseridos na gestão e controle da Política de Assistência Social.

Esse novo modelo de gestão para a assistência social, “baseada nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade”, (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p.14) envolve uma alteração profunda nos níveis decisórios, sendo que, a incorporação dessa nova cultura política, não é de fácil assimilação, tanto para os gestores públicos, quanto para as entidades sociais, profissionais e usuários envolvidos com a assistência social. Esse quadro torna-se ainda mais complexo no município de Ponta Grossa, pela sua cultura política⁴⁷ com características conservadoras. Nesse sentido, lembramos de Oliveira (2003):

⁴⁷“Concebemos cultura política como um conjunto de valores, crenças atitudes, comportamentos sobre a política, entendida como algo além daquela que se desenrola nos parlamentos, no governo, ou no ato de votar. [...]. A cultura política pública envolve também símbolos, signos, mitos e ícones que expressam e catalisam os sentimentos, as crenças compartilhadas, sobre a ação dos indivíduos, agindo em grupos, em função da política. O conjunto de percepções e de visões de mundo que um grupo constrói no processo de experiência histórica ao atuarem coletivamente, aliado às representações simbólicas que também constroem ou adotam, são a parte mais relevante da cultura política de um grupo porque é, a partir desses elementos, que o grupo constrói sua identidade. Há mais um elemento importante a destacar na cultura política: as ideologias, que são os valores e crenças que permitem agregar, dar coesão e coerência interna a um dado coletivo.” (GOHN,2008,p.34).

Essa Cultura Política, especialmente no caso da Assistência Social, vem sendo construída ao longo de um percurso histórico marcado pelo embate entre posições políticas e ideológicas conflitantes, que a definem, prioritariamente, sob a lógica do favor, em detrimento de sua confirmação sob a ótica do direito. A tarefa de remover o traço clientelista, que embaça a possibilidade de se efetivar um modelo democrático para a Assistência Social, não tem sido tarefa de fácil resolução. (OLIVEIRA, 2003, p.20).

A cultura política no município traz em seu bojo que, a assistência social é executada pelas entidades sociais, de caráter filantrópico e benemerente, voltada para a caridade, com pouco protagonismo do Estado, o qual transfere para a sociedade as responsabilidades e, por meio de convênios, subvenções sociais e auxílios, estabelece uma **relação** de parceria. Ao CMAS é atribuído o caráter fiscalizador dessas entidades como verificamos nas falas dos **conselheiros/representantes**: *“sabia que tinha a ver com a fiscalização das instituições” (CRg)*, ou ainda , *“Já conhecia [...] sabia das atribuições do Conselho [...] por eu ser voluntária em entidade.”* Essa observação da pesquisadora também pode ser verificada na análise dos recursos destinados à Política de Assistência Social neste trabalho, na qual, grande parte dos mesmos estão alocados na Fundação Proamor de Assistência Social, órgão responsável pelos convênios com as entidades sociais. Sobre essa condição, Mestriner (2001) se manifesta:

O Estado estabeleceu [...] com o conjunto de entidades, uma atitude ambígua e discriminada de acomodação de interesses econômicos e políticos, atravessada pelo clientelismo [...] fazendo com que a assistência social transitasse sempre no campo da solidariedade, filantropia e benemerência, princípios que nem sempre representam direitos sociais, mas apenas benevolência paliativa. (MESTRINER, 2001, p. 21).

Vale ressaltar que, as Conferências Municipais de Assistência Social que vem sendo realizadas no município de Ponta Grossa, a cada dois anos, desde a instalação do CMAS em 1995, nas quais ocorre a divulgação e discussão da Política de Assistência Social e, conseqüentemente dos Conselhos de Assistência Social, são de extrema importância, porém não foram suficientes para a incorporação dessa nova institucionalidade pelos sujeitos entrevistados. Existe a necessidade de que esse novo modelo de gestão, que envolve uma alteração profunda nos núcleos de poder (Oliveira, 2003), seja amplamente divulgado para

que todos conheçam e debatam os desafios que enfrentarão quando se propõem a participar e representar perante as decisões que envolvem a Política de Assistência Social. Wanderley (1996) ressalta que, a publicidade, como um elemento central para o processo democrático, traz “[...] a eliminação do segredo burocrático e transparência na atuação, ou seja, dar informação verdadeira a toda a sociedade a respeito das atividades estatais.” (WANDERLEY, 1996, p. 96).

Retomando a questão do conhecimento e formas de obtenção desse conhecimento sobre o CMAS, (participação em capacitações, conferências e outros espaços) podemos considerar que o desconhecimento apresentado pelos **conselheiros/representantes**, quando ingressaram no CMAS, está sendo suprido pela participação nas capacitações e conferências, conforme dados percebidos no perfil.

O CMAS é um espaço importante para o processo de democratização no município e, quanto maior for a articulação política entre esse espaço e os sujeitos que deles participam, podendo ser traduzida em representatividade, maior será o aprofundamento democrático. Para tanto, a participação dos conselheiros em capacitações é determinante como uma das estratégias para fazer avançar as perspectivas democráticas de gestão social. Ao se referir à capacitação de conselheiros, Luiz (2007) coloca que, “[...] mais importante que transmitir conhecimentos é fixar uma perspectiva ética e política que oriente o conselheiro na sua função pública.” (LUIZ, 2007, p.84).

No mesmo sentido, lembramos das colocações de Duriguetto (2011), em palestra proferida na UEPG: se não houver uma formação política, técnica e teórica dos conselheiros, dificilmente vamos transformar estes espaços em importantes espaços para a ativação do processo de democratização. Na fala do **conselheiro/representante** do segmento entidades transparece a possibilidade de adquirir conhecimentos através da participação no CMAS *“para mim este ano foi uma escola, foi um aprendizado.”* (CRng). Portanto, a prática educativa que pode ocorrer com a participação do conselheiro no CMAS ou em capacitações, oportuniza aos conselheiros “[...] condições de pensar criticamente o mundo [...] e oportunizar a produção de rupturas nas possíveis concepções, práticas e relações tradicionais trazidas pelos conselheiros [...]” (LUIZ, 2007, p. 87).

Para concluir esse item, consideramos que o espaço das capacitações é fundamental para que os **conselheiros/representantes** adquiram conhecimentos

sobre o CMAS e a Política de Assistência Social e desenvolvam suas possibilidades de fomentar uma prática social que contribua para a construção de uma nova cultura política.

Ainda, dentro dessa mesma categoria de análise, consideramos importante algumas considerações sobre o conhecimento dos **representados** sobre os candidatos a representantes da sociedade civil no CMAS.

2.2.2.1.3. Conhecimento sobre quem era o candidato- **representados** (RT)

Foram entrevistados quatro **representados**, sendo um gestor municipal, um profissional da área da Assistência Social, um usuário e um gestor de entidade social. Todos estiveram presentes como eleitores no processo eleitoral para escolha dos representantes da sociedade civil no CMAS, com exceção do gestor municipal, cujos representantes são indicados, conforme dispositivo legal.

Em análise quantitativa do conteúdo das entrevistas, foi percebido na fala de 100% dos entrevistados que o conhecimento do candidato foi determinante e pontuaram o relacionamento de trabalho, como presidente de entidade ou como colega de trabalho, como verificamos:

*“[...] é uma Assistente Social, uma **colega de trabalho**.” (RTng segmento profissionais, grifo nosso).*

*“Porque eu conheço os dois aqui da Escola [...]. Eu votei no **presidente** nosso aqui [...] eu tenho assim uma confiança no trabalho dele, sabe, [...]. Ele trabalha para a Entidade nossa faz muito tempo [...] por isso que eu quis votar nele, [...] e se for para votar de novo eu voto nele, porque ele mostra trabalho [...].” (RTng segmento usuário, grifo nosso).*

*“A candidata eu conhecia porque **nós trabalhamos juntos** há muitos anos. Nós nos conhecemos no meio espírita desde 1990 [...] eu votei porque ela era **presidente** de uma instituição, e tanto quanto eu, interessada nos assuntos que se referia ao segmento dos idosos.” (RTng segmento entidades, grifo nosso).*

“Sim, evidentemente eu sei [...] mas eu sei quem são os outros que representam a Secretaria.” (RTg).

As falas dos representados deixam perceber que não havia conhecimento do candidato em função da experiência na área da Política de Assistência Social, ao contrário, associam o conhecimento do candidato construído na sua trajetória

profissional/pessoal. Presente no senso comum como prática de benemerência ou puro assistencialismo, a assistência social encontra, até hoje, dificuldades de articular uma cultura política de acordo com os propósitos inscritos na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social/LOAS. Esse fato indica uma representatividade que se constrói pela participação e afinidade adquirida, como lembra Lüchmann (2008), os entrevistados apontam, como justificativa de escolha, o fato de vivenciarem as mesmas experiências e compartilharem seus problemas e demandas, ou seja, os mesmos interesses que os seus.

O **representado** (usuários) não tinha claro que estava votando em um conselheiro para o CMAS, não tinha conhecimento do que significa o Conselho de Assistência Social e, tampouco, o que essa instância representa para o processo descentralizado e participativo da assistência social, como expressa em suas palavras:

“Não me lembro (porque foi votar), eu lembro que fui votar, mas não lembro porque, me avisaram um dia antes, aí falaram quem eram os candidatos, lá leram a lista, então vou votar no [...]” (RTng segmento usuários).

A participação ocorre mediante mecanismos que variam de acordo com a sociedade e com o momento histórico. Esses mecanismos funcionam como oportunidades conquistadas pela população ou outorgadas a ela em função do processo participativo. O voto, o plebiscito e a representação política são alguns dos mecanismos de participação mais frequentes na atualidade, Ammann (1978) coloca que existe a necessidade que a “[...] população esteja informada a respeito de por que votar e para quem votar; até onde vai seu direito à associação e à representatividade [...]” (AMMANN, 1978, p. 35).

As colocações do **representado** demonstram que o mesmo não detinha informação sobre o porquê votar. Acreditamos que haveria necessidade de intensificação das informações, tendo em vista que o **representado** é deficiente visual.

Podemos interpretar esse desconhecimento, demonstrado por RTng (segmento usuários), a partir das colocações de Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) sobre o entendimento de cultura como concepção de mundo, como conjunto de significados que integram práticas sociais. Dessa forma, não pode ser entendida

sem a consideração das **relações** de poder embutidas nessas práticas. Quanto ao voto, por ser “*presidente*” da entidade, colocam:

“Eu votei no presidente nosso aqui.” (RTng segmento usuário).

“Eu votei porque ela era presidente de uma instituição.” (RTng segmento entidades).

Para um maior entendimento sobre essa questão, levantamos alguns pontos de análise sobre a estrutura do poder que marcou o processo histórico do Estado brasileiro, cujas características são reproduzidas no contexto eleitoral. Em seus estudos, Oliveira (2003) sugere que o Brasil convive com características da estrutura de poder patrimonialista e clientelista⁴⁸, pois herdeiro do patrimonialismo português, nem mesmo após a Independência, superou as **relações** de caráter patrimonial.

A literatura aponta que a política do favor, o clientelismo político permanece até hoje, porém em formas mais sutis. Para Wanderley (1996): “A dominação oligárquica da troca como favor que eliminou da vida pública as maiorias (índios, negros, mulheres, analfabetos) durante séculos, impedindo a conquista da cidadania, permanece rejuvenescida.” (WANDERLEY, 1996, p. 98).

Quando os **representados** manifestam que votaram no “*presidente*”, estão sugerindo interesses corporativos, como lembra Yazbek (1993) “ [...] o apoio na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo, do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas, o que reproduz a ‘cidadania invertida’⁴⁹ e **relações** de dependência.” (YAZBEK, 1993, p. 50, grifo nosso).

Ponta Grossa não poderia ser diferente desse contexto, uma vez que, no que se refere ao poder político, tem estado ligada a interesses de grupos conservadores. “Historicamente, o controle político da cidade esteve centrado nas mãos de famílias históricas, que remontam a formação da sociedade pontagrossense no século XIX e que se projetaram no cenário político local ao longo de sua história.” (SCHIMANSKI, 2007, p.89). Esse conservadorismo se mantém ativo no entorno da Assistência Social no município, inclusive se manifestando em alguns aspectos no CMAS.

⁴⁸Essa matriz de dominação, que estabelece uma forma de relação entre Estado e sociedade, pautada no clientelismo – ação que se define pela troca entre os sujeitos, intermediada pelo favor como neopatrimonialista, faz-se presente na gestão das políticas públicas, de modo particular, na gestão da Assistência Social. (OLIVEIRA, 2003, p.83).

⁴⁹ A cidadania invertida é a condição política em que o indivíduo se reconhece, em relação com o Estado, como um não cidadão, como por exemplo, na perda de direitos inerentes à condição de cidadania. (Teixeira, 1985).

O **representado** do segmento dos usuários não se reportou aos interesses coletivos, como completa Raichelis (2006) “a representação de interesses coletivos na cena pública, que possam ser confrontados e negociados a partir do enfrentamento dos conflitos que regem as **relações** sociais na sociedade de classes.” (RAICHELIS, 2006, p. 80, grifo nosso). Se os interesses coletivos fossem priorizados, a representatividade seria fortalecida no âmbito do CMAS.

Para Oliveira (2003), no Brasil tende-se a adotar uma solução para o estabelecimento de uma **relação** pacífica entre as forças tecnocráticas e patrimoniais, a qual consiste em criar um aparato paralelo, a fim de evitar qualquer reforma que possa “[...] prejudicar interesses corporativos ou o patrimônio eleitoral dos patrocinadores políticos.” (OLIVEIRA, 2003, p.81). Segundo a autora, esse fato contribui para explicar as dificuldades para se construírem no país esferas políticas efetivamente públicas. Faz-se importante pontuar as colocações da autora na **relação** entre as estruturas político-administrativas e as políticas públicas:

Estas duas estruturas político-administrativas de dominação – tecnocrática e patrimonial- administram o espectro das políticas públicas, pode-se inferir por que razões o crescente processo de exclusão a que é submetida grande parcela de nossa sociedade acentua as características dessas formas de poder, conduzindo seus cidadãos – especialmente no que tange ao patrimonialismo, ao assistencialismo e às distintas formas de servidão. (OLIVEIRA, 2003,p.82).

A mesma autora utiliza como ponto de partida as análises de Weber sobre o Estado patrimonial colocando que, a tradição e a fidelidade levam à obediência. As **relações** se estabelecem pela categoria fidelidade e pela confiança, ignorando-se as noções de competência, (Oliveira, 2003), como coloca RTng: “[...] eu *tenho confiança nele.*” Para Bobbio “o voto, ao qual se costuma associar o relevante ato de uma democracia atual, é o voto não para decidir, mas sim para eleger quem deverá decidir.” (BOBBIO, 2000b, p.372).

Para Chauí (1995) as **relações** sociais na sociedade brasileira ocorrem conservando as marcas da sociedade colonial escravocrata, a sociedade é fortemente hierarquizada, as **relações** sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como **relação** entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. “O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, [...] o

relacionamento toma a forma do favor, do clientelismo, da tutela ou da cooptação [...]” (CHAUÍ, 1995, p. 74-75).

Especificamente na Assistência Social, a cultura política, como supõe Oliveira (2003), constitui-se um dos entraves fundamentais à sua consolidação em seu sentido democrático, isso porque o “autoritarismo social, tão entranhado em todas as esferas da vida social brasileira, não cunhou nas **relações** sociais a idéia de direitos e de igualdade jurídica dos cidadãos.” (OLIVEIRA, 2003, p. 25, grifo nosso).

Na outra questão levantada, na pesquisa junto aos **representados**, nos trouxe uma perspectiva corporativista, voltada para os interesses das entidades sociais, como vemos:

*“[...] achei assim que tinha que votar **nesses da Escola** para apoiar a nossa Entidade também.” (RTng segmento usuários, grifo nosso).*

*“[...] as pessoas querem melhorar as suas entidades, mas não se informam direito. A melhor forma de se informar, de estar preparado, é sendo do Conselho Municipal, é ali que as grandes decisões são tomadas no meio assistencial, e a gente acaba indiretamente, sem ser interesseiro, **ajudando a nossa entidade**, estando lá.” (RTng segmento entidades, grifo nosso).*

Dagnino (2002b) em análise da representatividade nos espaços públicos lembra que, o predomínio maciço das ONGs nos conselhos expressa “[...] a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal.” (DAGNINO, 2002b, p.157). As entidades sociais perderam o vínculo com os movimentos sociais e com a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, mas não com o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz os desejos de suas equipes diretivas, e não das bases que representam. “É a sociedade regida pela lógica reprodutiva do capital.” (DAGNINO, 2002b, p.157). Essa colocação da autora é verificada na fala do **representado** RTng (segmento entidades) quando evidencia que, uma forma de “*ajudar*” a sua entidade social é participar do CMAS, e ainda, na fala do **representado** RTng (segmento usuários): *“[...] votar para apoiar a nossa entidade”*.

A representatividade das entidades socioassistenciais no CMAS supõe um papel de interlocutor político da sociedade, conforme Battini (1998), para tanto, faz-se necessária uma mudança da cultura institucional, até hoje corporativa, baseada

na representação de interesses particulares, como deixa claro RTng: “[...] *ajudando a nossa entidade, estando lá.*” Nesse sentido completa Battini (1998):

[...] as entidades devem tramitar do campo privado para o público permitindo a garantia dos direitos e a representação política dos usuários [...] não é pois representar a entidade mas o ente coletivo das entidades – não em uma perspectiva corporativista, mas de engajamento com a questão tratada - ou seja, sua representação ao nível particular como um dos segmentos significativos e que detém poder.” (BATTINI, 1998, p. 39 e 42).

A representação das entidades e dos usuários no CMAS supõe a superação da representação dos interesses imediatos, oriundos das aspirações individuais ou de determinados grupos, cedendo espaço aos interesses históricos, objetivos, coletivos e estratégicos, que se caracterizam como os interesses populares, Colin (1998).

Com o intuito de sintetizar os dados, em relação à categoria, motivação e conhecimento, pode-se conferir que, as falas dos sujeitos pesquisados trouxeram significativas contribuições para a percepção que a possibilidade de inserção no CMAS oportuniza um acréscimo no conhecimento e no envolvimento com a Política de Assistência Social, inserindo os **conselheiros/representantes** em níveis de formação de sujeitos políticos nas questões da área. As falas dos **conselheiros/representantes** não governamentais expressam que, o conhecimento e as perspectivas que o Conselho oferece são positivas, o que torna o conselheiro capacitado para o repasse de informações, o CMAS também oferece uma possibilidade de envolvimento com as questões da Assistência Social. Para os **conselheiros/representantes** governamentais, a motivação está limitada a alguns aspectos elencados por eles como: interesse pela prática da Assistência Social, por ser Assistente Social e pelo conhecimento do CMAS, enquanto um espaço que possibilita a representatividade.

Indo além do exposto nas falas dos sujeitos, consideramos que, a motivação poderá ser ampliada quando houver a percepção de que, ser conselheiro de assistência social abre a possibilidade do poder decisório e de controle social sobre essa política e que, muitas vezes, os conselheiros não possuem esse olhar para a realidade.

Observa-se, em termos gerais, que os conselheiros estarão motivados para a participação na gestão, por meio do CMAS, quando forem alcançados por

“processos fortes de educação política, de conscientização cívica e de politização (NOGUEIRA, 2004), e ainda, quando chegarem a um momento ético-político de elevação cultural e política a fim de contribuir, por meio de seu protagonismo social, para a qualificação da Política de Assistência Social. Para tanto, precisam estar capacitados e fortalecidos a fim de contribuir na construção de uma nova cultura e, ainda, “para que possa elevar-se a protagonista da sua própria história [...] e na liberdade e na multiplicidade de suas expressões, desenvolver os valores da democracia, da participação e da socialização.” (SEMERARO, 1999, p. 162). Portanto, esses são alguns dos valores que os **conselheiros/representantes** precisam interiorizar para se constituírem em sujeitos da história da Política de Assistência Social em Ponta Grossa, pois, representam, ou devem representar, os interesses da sociedade na gestão da Assistência Social no município. Lembramos da fala do **representado** do segmento dos profissionais:

“[...] ser conselheiro vai ser uma grande honra, e vão contribuir, contribuir com responsabilidade, serão um voluntário responsável, e saberão que estão, por muitas vezes, mudando a vida das pessoas da sua comunidade, que muitas vezes por um voto, por uma palavra, podem mudar todo um contexto.” (RTng).

Quanto ao segundo item analisado, conhecimento prévio do CMAS e formas de obtenção desse conhecimento, percebemos que, dos três **conselheiros/representantes** não governamentais, dois conheciam o CMAS “*de ouvir falar*”, de comentários e informações isoladas, quanto a **representante** dos profissionais, já havia sido estagiária e secretária executiva do CMAS, dessa forma detinha um conhecimento prévio. Em relação aos **conselheiros/representantes** governamentais, os dois ligados a Secretaria de Assistência Social conheciam o Conselho, porém, o **conselheiro/representante** de outra Secretaria demonstrou um desconhecimento sobre o CMAS, na ocasião de sua indicação.

A fragilidade no conhecimento e a não referência ao papel do CMAS na implementação da Política de Assistência Social e seus compromissos, nesse sentido, foi atribuída à cultura política que envolve a Assistência Social e, aqui, em especial, em Ponta Grossa, que traz em seu bojo a execução pelas entidades sociais, de caráter filantrópico e benemerente, voltada para a caridade, com pouco protagonismo do Estado. Possíveis rupturas com esse modelo, historicamente determinado, serão fomentadas a partir da inserção dos sujeitos comprometidos

com essa tarefa, neste caso, representantes governamentais e da sociedade civil inseridos na gestão e controle da Política de Assistência Social.

Percebemos que, o conhecimento prévio sobre as funções de conselheiros ou o que significa o CMAS para a Política de Assistência Social no município, determina o comprometimento dos conselheiros que se inscrevem para a defesa dos interesses públicos e coletivos. No âmbito da Política de Assistência Social o conselheiro terá um papel de sujeito político e, pelas colocações apuradas, percebemos que os **conselheiros/representantes** não detinham clareza dessa atribuição, ao ingressarem no CMAS. A inserção prática em ser conselheiro permitiu o aprendizado sobre a Política de Assistência Social, nas palavras de CRng “[...] *foi uma escola*”.

Com relação ao outro elemento analisado: conhecimento sobre quem era o candidato, foi possível verificar que os **representados** conheciam as pessoas em que votaram e, ainda, existe a necessidade do eleitor identificar no candidato os mesmos interesses seus. A escolha no processo eleitoral muitas vezes ocorre levando em conta a confiança e a fidelidade, as **relações** de conhecimento e amizade, secundarizando a noção de competência e experiência na área da Assistência Social.

Verificamos, também, que, no âmbito local, a inserção de segmentos da sociedade civil na **relação** com o Estado, por meio dos conselhos gestores, ocorre num contexto com uma cultura política centralizadora. Diante do exposto, lembramos que, mesmo desafiadas por essa cultura política, as experiências de participação pelos conselhos vêm se apresentando como momentos importantes de aprendizado democrático, no sentido da construção de uma nova cultura política (TATAGIBA,2002), aspecto esse ilustrado nas várias falas dos sujeitos entrevistados.

2.2.2.2. Materialização da representatividade dos conselheiros nas discussões do CMAS

2.2.2.2.1. As questões apresentadas são contempladas nas discussões do CMAS – **Conselheiros/Representantes (CR)**

A literatura aponta que, a participação da sociedade nos processos de decisão, possui um papel central no processo de democratização, sendo vista como instrumento na formulação de políticas públicas. A participação é vista como o “[...] compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público [...]”. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p.48-49).

Nessa concepção, os conselhos deverão funcionar como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando para a democratização da gestão “[...] acenando na direção da partilha do poder.” (TATAGIBA, 2002, p.54). Essas formas de participação de segmentos da sociedade civil junto ao Estado não fazem parte da história brasileira, assim, é possível perceber resistências, por parte dos governos, em atribuir um caráter deliberativo aos conselhos e aceitar e executar as suas deliberações, como vemos nas argumentações dos autores trazidas no Capítulo I: Democracia(s), Sociedade(s) Civil e Representatividade (s). Em Ponta Grossa, quando investigamos a incorporação pelo CMAS das propostas oriundas dos conselheiros, percebemos que, dois **conselheiros/representantes** governamentais afirmam que existem resultados positivos de incorporação de suas demandas. Quanto ao terceiro **conselheiro/representante** governamental entrevistado, não se pronunciou sobre o assunto:

*“**Sim**, mesmo as questões de prestação de contas [...] questões de destinação de recursos para entidades, entidades que são conveniadas com a Gerência.” (CRg1, grifo nosso).*

*“[...] sim, tem sim [...] **a maioria das vezes** que levei questões para que o Conselho discutisse saíram **resultados positivos** do questionamento da situação.” (CRg2, grifo nosso).*

quando as demandas são oriundas do governo, as deliberações são favoráveis, porém, quando as propostas representam interesses do segmento não governamental, a incorporação da demanda não ocorre de forma tão espontânea, como transparece na fala de CRng:

*“[...] na questão profissional que é do concurso, não. A gente bate na questão do concurso porque está na lei, que tem que ter concurso, **mas não é contemplado** devido aos problemas da Prefeitura.” (CRng segmento dos profissionais, grifo nosso).*

Nesse sentido é importante pontuar, como leciona Battini (1998), a importância do comprometimento dos conselheiros na mediação entre os interesses dos grupos dominantes e as demandas sociais que evocam as necessidades da população, dando peso político aos interesses dos segmentos representados.

Esclarecendo o aspecto relatado pelo **conselheiro/representante** CRng, em relação à contratação dos profissionais, foram encontradas nas atas do CMAS em 2010, a discussão sobre a necessidade de concurso público em duas atas: ata nº187 de 15/04/2010, por inserção de fala dos **conselheiros/representantes** do segmento dos profissionais e ata nº191 de 29/07/2010, por inserção de fala do **conselheiro/ representante** do segmento usuários, mas, não consta como deliberação formal do CMAS. Ao longo de nossa trajetória profissional e da pesquisa, observamos que o CMAS levanta e discute importantes questões envolvendo a Política de Assistência Social no município, porém, transparece sua fragilidade deliberativa, a qual o impede a passagem para outro nível: o de exigir que suas deliberações sejam cumpridas pelos gestores. Nessa perspectiva, lembra Tatagiba (2002) “[...] investindo suas energias mais no controle das prestações de contas e dos serviços prestados pelo Estado, do que na formulação de políticas.” (TATAGIBA, 2002, p.94).

Dois **conselheiros/representantes** não governamentais colocaram que, as demandas do segmento já foram incorporadas pelo CMAS, porém, o **conselheiro/ representante** dos usuários não traz demandas de seus representados, mas da entidade com a qual tem vínculo, as quais também foram incorporadas, como demonstra:

*“[...] já foram muitas as questões, inclusive até mesmo **questões da deliberação da conferência** já foi [...] tudo o que a gente tem levado, as questões que têm sido levadas com **relação à instituição**, com relação ao desenvolvimento dos projetos, como estão sendo feitos. As dúvidas até mesmo em relação à nova política, então está tendo retorno.” (CRng segmento usuários, grifo nosso).*

Observamos que, no âmbito do CMAS, há propostas, interesses e intervenções que são apresentadas em franca contradição ao segmento que deveriam representar, como assinala Colin (1998) “[...] por falta de experiência do processo de formação da decisão política ou de clareza quanto aos reais interesses

a serem defendidos, os organismos não governamentais acabam [...] desvinculando-se de seus representados.” (COLIN, 1998. p. 137).

Conforme observação da pesquisadora, verificamos que, no âmbito do CMAS, os **conselheiros/representantes**, algumas vezes, não defendem os interesses do segmento representado, trazendo os interesses das entidades sociais com as quais possuem vínculos, sejam empregatícios ou religiosos. A exemplo, o depoimento da **conselheira/representante** do segmento dos usuários, que verbaliza a importância de sua vocalização sobre as demandas dos usuários no CMAS (questão analisada no item motivação e conhecimento), porém, quando indagada sobre as questões que leva ao CMAS, aponta questões relativas à sua entidade. Tal situação deflagra as contradições presentes no âmbito da representatividade nos Conselhos, nesse caso, especialmente a representatividade dos usuários. Esse fato permite que ocorra uma fragilidade na representatividade dos usuários, que historicamente foram sempre sub representados no CMAS, concorrendo para a hegemonia da representação das entidades sociais.

Quando CRng manifesta a expressão “[...] até mesmo questões da *deliberação de conferência* [...]” consideramos que o CMAS possibilita a existência da democracia direta quando implementa as conferências e abre para a participação da população na discussão e na deliberação das prioridades para a Política de Assistência Social. As deliberações das conferências devem balizar as ações dos conselhos. (MARTINS, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, pela Resolução 145, em 15 de outubro de 2004, coloca que os “[...]conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência [...]” (PNAS, 2004,p.65). Relacionando essa citação da Política Nacional com a fala da CRng, percebemos que as deliberações da conferência são levadas à discussão no CMAS durante o ano de 2010. Essa discussão aparece em quatro das dez atas consultadas, sendo: ata nº187 de 15/04/2010, ata nº189 de 27/05/2010, ata nº190 de 24/06/2010 e ata nº191 de 29/07/2010. Nas quatro atas encontramos pontos onde revelam que foi discutido a execução das deliberações da conferência pelo órgão gestor e que os **conselheiros/representantes** não governamentais realizaram um número expressivo de falas, nesse sentido.

Quanto à expressão, utilizada por CRng: “[...] então está tendo retorno.” percebemos que há um resultado positivo em relação à incorporação de suas questões nas discussões do CMAS.

A Lei Municipal Nº 9.302 de 27/12/2007, que altera a lei original de criação do CMAS, coloca em seu artigo 7º as seguintes finalidades do CMAS: definir as prioridades da Política Municipal de Assistência Social; estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; atuar na formulação de estratégias e controle da execução da Política Municipal de Assistência Social; exercer o poder normativo da Assistência Social no âmbito da Administração Pública Municipal, observada a legislação vigente, dentre outras.

Quando o CRng coloca que: “[...] as questões que têm sido levadas [...] com relação ao desenvolvimento dos projetos, como estão sendo feitos. As dúvidas, até mesmo em relação à nova política [...]”, manifesta que traz para a discussão no CMAS questões voltadas para o estabelecimento de estratégias de execução da Política Municipal de Assistência Social. Nesse sentido, manifesta-se Tatagiba (2002): “Os conselhos [...] são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.” (TATAGIBA, 2002,p.54).

A compreensão dessa finalidade do CMAS está presente, o que fica entendido na fala de CRng e também nas colocações do **representado** governamental.

“Parto do entendimento que o Conselho é, vamos dizer assim, o órgão maior da Assistência Social, e eu, inclusive, me reporto a ele e sei que a Política Pública da Assistência Social é monitorada pelo Conselho.” (RTg).

Durante o ano de 2010, das dez atas consultadas, seis trazem manifestações sobre a condução da Política de Assistência Social, sendo: ata nº189 de 27/05/2010, ata nº190 de 24/06/2010, ata nº191 de 29/07/2010, ata nº192 de 26/08/2010, ata nº193 de 30/09/2010 e ata nº194 de 28/10/2010. O tema aparece doze vezes nas atas analisadas, com significativa inserção de falas do segmento governamental. Podemos perceber que esse é um dos temas de interesse para o segmento governamental dentro das discussões do CMAS, até porque é pertinente

às diretrizes da Política de Assistência Social, as quais estão diretamente relacionadas com o trabalho dos **conselheiros/representantes** governamentais.

A Política Nacional de Assistência Social, como anteriormente referenciada, traz também, como principal atribuição dos Conselhos Municipais de Assistência Social: o financiamento, a aprovação da proposta orçamentária e o plano de aplicação do Fundo de Assistência Social com a definição dos critérios de partilha dos recursos. Essas atribuições estão ligadas ao financiamento da Política de Assistência Social, sendo esse um dos assuntos que mais vem à tona nas falas dos sujeitos entrevistados:

*“[...] questões de **destinação de recursos** para entidades [...]” (RTg, grifo nosso).*

*“Sim, eu achei muito legal o que aconteceu com aquela entidade [...] eles foram **contemplados** [...] o que é colocado, analisado, liberado ou não liberado, ou cortado [...]” (CRng segmento entidades, grifo nosso).*

*“ [...] nós temos a necessidade de ter da parte do Conselho de alguns ajustes [...] principalmente aos **recursos governamentais**, aos repasses que vem através do Fundo Municipal de Assistência Social, que precisam ser adequados ou realocados.” (RTg, grifo nosso).*

As entidades sociais desenvolvem um importante papel para a Política de Assistência Social e, para tanto, necessitam de recursos públicos para a efetivação de suas atividades, cabendo ao CMAS “[...] acompanhar, fiscalizar e avaliar os serviços de Assistência Social prestados no Município por entidades públicas e privadas.” (P.G., Lei Nº 9.302, 2007, p. 3). Nesse quesito existe o controle social desses recursos, conforme transparece nas falas dos **conselheiros/representantes** e do **representado** governamental.

Bem sabemos que o município não prescinde da rede privada, mas é necessário, como colocam Battini e Costa (2007), que se articulem instituições com projetos e ideologias convergentes com os interesses das classes subalternas. “Tal prática pressupõe mudanças de concepções das ONGs, das entidades sociais [...] conferindo-lhes o papel de interlocutores políticos da sociedade, de carizes críticos, como força de sua organização democrática.” (BATTINI e COSTA, 2007, p. 53).

Caso não ocorra essa mudança na concepção das entidades sociais, haverá, na Política de Assistência Social no município, uma continuidade dos preceitos da cultura política dominante na prática da Assistência Social. Essa cultura política pode ser atribuída ao avanço das diretrizes neoliberais durante a década de 1990 no

Brasil, preconizadas pelo Consenso de Washington⁵⁰. Nesse período “[...] se operou uma drástica redução da agenda pública, de acordo com as diretrizes neoliberais.” (DURIGUETTO, 2007,p.171). Assim, ocorreu um avanço do mercado, por intermédio das políticas de abertura comercial e financeira ao capital internacional e redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais. Nessa concepção, a sociedade civil tem o papel de resolver problemas sociais, substituindo o Estado em suas atribuições, criando uma cultura de repasses de recursos públicos para a sociedade civil que, sob o “manto da solidariedade” (DURIGUETTO, 2007), busca recursos para suas ações. A sociedade civil é vista, aqui, como terceiro setor e, configurando-se como “[...] um trabalho apolítico que não altera substancialmente a desigualdade social e as condições decorrentes do modo de produção.” (LUIZ, 2010, p.72-73).

Nesse contexto, a noção de direitos é substituída pela solidariedade, de forma contrária àquela colocada na Constituição Federal de 1988. Duriguetto (2007) coloca que, a consequência é uma des-cidadanização, onde deveriam predominar categorias de justiça e igualdade.

Essa é uma prática já incorporada por segmentos da sociedade civil voltados para a Política de Assistência Social no Brasil e, não poderia ser diferente em Ponta Grossa, pois o grande número de questões apresentadas que envolvem recursos financeiros, no âmbito do CMAS, se expressa na discussão e aprovação do repasse desses recursos para entidades sociais. Essa colocação encontra respaldo na avaliação das atas do CMAS do ano de 2010. Nas dez atas consultadas foram encontradas vinte e oito (28) discussões sobre repasse de recursos financeiros e aprovações de projetos nesse sentido, envolvendo cinquenta e seis (56) entidades sociais, (sendo que algumas surgem no debate por mais de uma vez).

A observação nos permite comentar que, o protagonismo da rede governamental na Política de Assistência Social no município, vem se consolidando nos últimos anos, a partir da implantação do SUAS. Em períodos anteriores a rede

⁵⁰ Em novembro de 1989, realizou-se uma reunião entre os organismos de financiamento internacional, como FMI, BIRD e Banco Mundial, funcionários do governo americano e economistas e governantes latino-americanos, para avaliar as reformas econômicas da América Latina, o que ficou conhecido como Consenso de Washington. As recomendações (impostas pelo FMI aos governos devedores) foram: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, regime cambial de mercado, abertura comercial, eliminação de controle sobre o investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação de leis trabalhistas e institucionalização da propriedade intelectual. (Montaño e Duriguetto, 2010).

não governamental exercia uma forte influência na execução dessa Política, cujo caldo cultural ainda permanece, como transparece no conteúdo das atas.

Os outros temas que surgem nas dez atas consultadas (de abril a dezembro de 2010) são:

Temas	Nº da Ata	Inserção do tema por quem	Sujeitos que mais vocalizam nas reuniões	Nº de vezes que o tema aparece
Organização interna	186,187,188	Item de pauta	Presidência:1 Representante gov: 3 Representante não gov: 11	3
Organização interna/ capacitações	186,188,189, 190,191,192, 193	Item de pauta	Presidência: 5 Secretária executiva: 1 Representante gov: 7 Representante não gov: 17	8
Fundo e financiamento	188,189,190, 191,192,193, 194	Item de pauta	Presidência: 4 Representante gov: 18 Representante não gov: 28	28
Fiscalização e inscrição de entidades	188,190,191, 192,193	Item de pauta	Presidência: 8 Secretária executiva: 1 Representante gov: 5 Representante não gov: 26	10
Controle da gestão	187,189,190, 91,192,193, 194	Item de pauta	Presidência: 6 Secretária executiva: 2 Representante gov: 17 Representante não gov: 16	12
Controle das deliberações de conferência	187,189,190, 191	Item de pauta	Presidência: 2 Secretária executiva: 1 Representante gov: 0 Representante não gov: 3	5

QUADRO 08- Temas mais enfatizados nas reuniões do CMAS

Fonte: Livro ata nº 4, atas nº 186 a nº 195, de abril a dezembro de 2010

Na análise do conteúdo das atas buscou-se identificar quais os temas que são discutidos nas reuniões do CMAS, a partir de uma categorização dos principais temas relacionados com a Política de Assistência Social. O quadro apresenta os seis temas gerais mais discutidos: organização interna, organização interna/ capacitações, fundo e financiamento, fiscalização e inscrição de entidades, controle da gestão e controle das deliberações da conferência. O tema organização interna diz respeito às discussões relacionadas com a dinâmica de funcionamento do CMAS e com a organização de seu trabalho, como organização de comissões de

trabalho e alterações no Regimento Interno, sendo o tema de menor inserção no conteúdo das atas analisadas.

As discussões sobre a organização interna/capacitações incluem as discussões específicas das capacitações oferecidas aos conselheiros, tanto de âmbito federal quanto de âmbito municipal. No período analisado ocorreram duas capacitações, sendo uma ofertada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e uma ofertada pelo órgão gestor, em conjunto com o CMAS. Os temas voltados para o fundo e financiamento agregam as discussões voltadas para as questões orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social e financiamento da Política de Assistência Social, tanto o financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios da Secretaria Municipal de Assistência Social como das entidades sociais, que compõem a rede de atendimento. Esse é o tema que mais aparece nas atas analisadas, num total de vinte e oito (28) vezes. Compreendemos que é o tema de maior relevância na atual condução da Política de Assistência Social.

Segundo Correia (2002), para que exista o controle social na Política de Assistência Social é necessário controlar os recursos, pois é na alocação deles que se define essa política, “[...] principalmente numa conjuntura em que o fundo público brasileiro vem sendo utilizado, cada vez mais, para favorecer os interesses da classe dominante [...]” (CORREIA, 2002, p. 127). Battini e Costa (2007) evidenciam a importância da existência dos mecanismos institucionais de controle social, principalmente os internos à atividade de gestão pública, “[...] tais como, os conselhos de políticas públicas [...]” (BATTINI e COSTA, 2007, p. 29). Conforme observado, um dos temas com maior inserção nas atas do CMAS é o financiamento da Política de Assistência Social. Concluímos que, o controle social, nesse sentido, é realizado pelo CMAS, porém, os conselheiros representam os interesses das entidades sociais, devido ao número de discussões encontradas nas atas.

A observação nos permite pontuar que o CMAS exerce o controle sobre o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e, atualmente, não mais ocorrem repasses para entidades sociais ou alterações orçamentárias sem prévia deliberação

do CMAS. Porém, nem sempre foi assim, anteriormente a 2005, a movimentação financeira ocorria sem conhecimento e autorização prévia do CMAS⁵¹.

No item fiscalização e inscrições de entidades foram incluídas as discussões sobre as denúncias recebidas e todo o processo que envolve a certificação das entidades sociais pelo CMAS. O assunto apareceu dez vezes nas atas analisadas, com inserção de vinte e seis (26) falas dos representantes não governamentais e cinco (5) dos representantes governamentais. Assim, consideramos que o tema é de grande relevância para os segmentos da sociedade civil representados no CMAS e que está sendo incorporado em suas discussões.

Atribuímos a significativa relevância desse tema, conforme transparece nas atas analisadas, à necessidade que se impõe de reordenamento da rede socioassistencial na esfera da Política de Assistência Social, acentuada com a implementação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS, caracterizando “[...] uma reconstrução conceitual e o estabelecimento de diferenciados vínculos com a política de assistência social, adequando-se aos termos do SUAS.” (COLIN e FOWLER, 2007, p.102).

Outro tema recorrente é o tema controle da gestão que agrega as discussões e aprovações dos instrumentos de gestão (propostos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), normatização e planejamento de programas e projetos propostos pela Secretaria Municipal de Assistência Social e as questões relativas à gestão da Assistência Social, tanto no que se refere ao atendimento, como a avaliação da qualidade do serviço ofertado por essa Secretaria. O tema aparece doze (12) vezes nas atas analisadas, com significativa inserção de falas do segmento governamental, numa análise comparativa, proposta pelo quadro apresentado, podemos perceber que este é um dos temas mais interessante para o segmento governamental, dentro das discussões do CMAS. No último tema trazemos as discussões sobre o controle da execução das deliberações da última conferência municipal de assistência social (o qual surge nas discussões cinco vezes), com um número expressivo de falas dos **conselheiros/representantes** não governamentais. Assim, verificamos que, a

⁵¹ Este fato ocorreu tendo em vista a compreensão por parte da Secretaria de Finanças do município da necessidade das deliberações do CMAS para movimentações financeiras no FMAS. Os outros motivos que se somaram foram as observações do Tribunal de Contas do PR nesse sentido e a implementação da Coordenadoria Geral do município.

execução destas deliberações interessa substancialmente aos **conselheiros/representantes** não governamentais, comparativamente à inserção das falas dos **conselheiros/representantes** governamentais.

Observamos também, que as deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social ainda não são aceitas pelos gestores como fazendo parte da agenda de prioridades a serem concretizadas pelos órgãos públicos e, o CMAS não demonstra efetividade no controle dessas deliberações. Conforme dados colhidos nas atas pesquisadas, aqui voltamos a pontuar a cultura política centralizadora do poder governamental como um dos possíveis entraves para o avanço democrático.

As conferências de assistência social também podem ser preceitos de controle social que, de acordo com Correia (2002) significa a “ atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas, no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas.” (CORREIA, 2002, p. 121), orientando as ações do Estado na direção dos interesses da maioria da população.

São dois pontos que levantamos sobre as deliberações da conferência que demandam de uma análise mais profunda: o primeiro ponto seria identificar quais os interesses que as deliberações da conferência representam e se realmente trazem, em seu bojo, os interesses da maioria da população usuária da assistência social, conforme orienta Correia (2002). No segundo ponto, se ocorre a incorporação das deliberações, tanto pelos gestores quanto pelo próprio CMAS, nos rumos da Política de Assistência Social. Nos limites dessa pesquisa, levantamos que, o conteúdo das atas aponta importantes inserções de falas nesse sentido, porém, nas atas, não fica claro quais interesses essas deliberações representam e, até que ponto foram incorporadas na condução da Política de Assistência Social no município⁵².

Analisando o quadro número oito percebemos que, apesar do conteúdo das pautas das reuniões ser proposto pela presidência em conjunto com a secretaria executiva do CMAS, sem contribuição dos **conselheiros/representantes** governamentais e não governamentais, o conteúdo das atas revela que os **conselheiros/representantes** não governamentais contribuem, de modo

⁵² Observamos que, em relação a esse assunto, faz-se necessário um levantamento mais minucioso de toda a documentação que envolve as deliberações das conferências, não sendo este objeto desta pesquisa.

significativo, no interior das discussões, análises e deliberações do CMAS. O número de inserções de falas dos **conselheiros/representantes** não governamentais é sempre (com exceção de um tema) superior à inserção de falas dos **conselheiros/representantes** governamentais. Concluímos que, o segmento não governamental é tão, ou até mais participativo que o segmento governamental, no âmbito do CMAS. Portanto, pode se inferir que, os interesses dos **conselheiros/representantes** não governamentais são contemplados nas **relações** que se estabelecem no CMAS, pois em temas como: fundo e financiamento, fiscalização e inscrições de entidades são significativas as inserções de falas desse representantes, nas quais seus interesses, possivelmente, estão colocados.

Diante do exposto, podemos afirmar que há representatividade do segmento não governamental, porém, com a ressalva (já apontada anteriormente), de que essa é vinculada às demandas das entidades sociais, ou seja, existe uma representatividade limitada no âmbito do CMAS.

Quando perguntado sobre a incorporação das questões apresentadas o CRng segmento das entidades colocou:

“Sim, eu achei muito legal o que aconteceu com aquela entidade [...] eles foram contemplados [...] eles acham que aquilo foi uma conquista [...] mas foi um consenso [...] a notícia parece que deu uma espalhada assim: nós podemos confiar no Conselho, foi ótimo, ganhei o final de ano, faz bem para a gente, não é verdade? “[...] o que é colocado, analisado, liberado ou não liberado, ou cortado, é dentro de leis, do trabalho de cada um, é técnico.” (CRng segmento entidades).

Nessa fala transparece a incorporação das demandas do **conselheiro/representante** nas discussões do CMAS. A participação que ocorre nesse espaço prevê uma nova perspectiva de gestão democrática baseada na inserção dos cidadãos em questões de interesse público. As **relações** que se configuram neste espaço fazem presentes os diferentes interesses em disputa e, no seio dessa disputa os **conselheiros/representantes** devem se voltar na direção “[...] da defesa dos interesses públicos e coletivos, contribuindo, assim para derruir a ideologia burguesa, hegemonicamente instalada na atualidade.” (BATTINI, 1998, p. 36).

O verdadeiro representante é aquele que prioriza os interesses gerais. Rousseau (2002) ensina que, a vontade geral é indestrutível e deve estar acima dos

interesses particulares, “[...] a vontade geral é sempre constante, inalterável e pura [...]” (ROUSSEAU, 2002, p.144).

Observamos o desafio, no âmbito do CMAS, de fortalecer uma nova cultura, na qual os interesses populares e os interesses dos grupos dominantes são colocados em discussão, inclui-se, nessa **relação**, o comprometimento dos conselheiros na mediação entre interesses dominantes e interesses dos grupos subalternizados, como lembra Battini (1998). Diante disso, os interesses imediatos, oriundos das aspirações individuais ou de determinados grupos, cedem espaços aos interesses históricos, objetivos, coletivos e estratégicos, na visão de Colin (1998), que se caracterizam como os interesses populares. Para Raichelis (2006), a representação de interesses coletivos envolve a constituição de sujeitos políticos, “[...] que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores.” (RAICHELIS, 2006, p. 81).

Em Ponta Grossa, no âmbito do CMAS, podemos nos manifestar positivamente em relação à incorporação das demandas do segmento governamental pelo CMAS. Quanto às demandas do segmento não governamental, dois **conselheiros/representantes** acenam para a incorporação de suas demandas e um **conselheiro/representante** coloca que sente certa resistência em relação às necessidades de seu segmento. O **conselheiro/representante** dos usuários nem sempre traz demandas dos usuários, conforme percebido nas falas, mas sim, da entidade social com a qual mantém vínculo.

Se fosse possível dimensionar a representatividade expressa nas falas e nas atas analisadas, a representatividade não é completa, apenas aflora em determinadas temáticas, de acordo com os interesses dos conselheiros/representantes.

Na análise das atas foi percebida a fragilidade deliberativa do CMAS e que a condução da Política de Assistência Social é um dos temas de maior interesse para o segmento governamental dentro das discussões do CMAS, até porque estão diretamente relacionadas com o trabalho cotidiano dos **conselheiros/representantes** governamentais.

O assunto financiamento da Política de Assistência Social, com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, é um dos temas que mais vem à tona nas

falas dos sujeitos entrevistados e nas atas, sendo considerado como o tema de maior relevância para os **conselheiros**.

O tema “controle da gestão” aparece doze vezes nas atas analisadas, com significativa inserção de falas do segmento governamental, demonstrando grande interesse para esse segmento. Quanto às discussões sobre as deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social, o conteúdo das atas nos revela que esse tema interessa substancialmente aos **conselheiros/representantes** não governamentais, comparativamente à inserção das falas dos **conselheiros/representantes** governamentais.

Temos então que, para a maior parte dos **conselheiros/representantes** governamentais, existem resultados positivos de incorporação de suas demandas nas discussões do CMAS. Para os **conselheiros/representantes** não governamentais a incorporação das demandas também foi positiva, com exceção do **conselheiro/representante** do segmento dos profissionais, que manifestou-se colocando que tem dificuldade em relação à demanda do seu segmento.

Os dados transparecem que o **conselheiro/representante** do segmento dos usuários nem sempre traz demandas de seus representados, conforme percebido nas falas, mas sim, da entidade social com a qual mantém vínculo. Percebemos que existe fragilidade na representatividade dos usuários que, historicamente foram sempre sub representados no CMAS, concorrendo para a hegemonia da representação das entidades sociais.

Outro ponto que merece ser salientado foi a observação da fragilidade deliberativa do CMAS, impedindo-o de controlar se suas deliberações foram cumpridas pelos gestores.

Verificaremos a seguir se as discussões do CMAS incorporam a demanda dos **representados**, na perspectiva destes.

2.2.2.2.2 Conhecimento das demandas e deliberações do CMAS – **Representados (RT)**

Em relação ao conhecimento das demandas e deliberações do CMAS, percebemos, na análise dessa categoria, que os **representados** não

governamentais desconhecem as discussões ou deliberações do CMAS, pois quando perguntado sobre o assunto colocaram:

*“[...] **não, não tenho**, nem enquanto profissional nem enquanto classe. **Não existe essa devolução** das situações [...] nós sempre achamos que é necessário, mas não houve esta ação de levar qualquer proposta que fosse discutida em reunião.” (RTng segmento dos profissionais, grifo nosso).*

*“ [...] **nunca ninguém comentou nada, eu não sei o que rola lá**. Eu sei que tem reunião, sei que é discutido algo, mas sobre o assunto eu não sei [...] eu nunca tive a oportunidade de participar das reuniões do Conselho, então não sei como funciona [...].” (RTng segmento usuários, grifo nosso).*

*“Hoje eu não estou em dia com o Conselho, já participei em quatro gestões, mas hoje se me perguntar eu não vou responder, mas já participei bastante lá.[...] **hoje não estou tendo essa informação**, a pessoa que é a titular do segmento dos idosos ela só me comunica quando é algo que interessa à instituição, assim no geral ela não repassa.” (RTng segmento entidades, grifo nosso).*

O **representado** do segmento dos profissionais coloca que não possui devolução das situações que ocorrem no CMAS, mas percebemos que está em constante **relação** com seu grupo quando diz: *“[...] sempre achamos (plural) que é necessário [...] discutida em reunião.”* Compreende a necessidade de fornecer informações, como colocam os autores Dowbor, Houtzager e Serafim (2008), mas transparece que não ocorre a comunicação entre o **conselheiro/representante**, segmento dos profissionais e os **representados**, enfraquecendo a representatividade e, conseqüentemente, o processo decisório.

O **representado** do segmento usuários demonstrou um total desconhecimento das demandas do CMAS e do mesmo como instância de participação social. Para o **representado** do segmento das entidades a discussão das questões relacionadas ao CMAS somente ocorre quando o interesse é da entidade, não havendo ampliação da discussão.

Mendes (2007) coloca que a representação ocorre não somente pelas ações dos representantes, mas por uma atividade contínua de responsividade, de resposta. Dowbor, Houtzager e Serafim (2008) acreditam que o movimento de informação e prestação de contas entre representantes e representados é responsabilidade também dos representados, do coletivo. A qualidade da representação exercida depende da capacidade do grupo em fornecer as

informações que ele necessita para representá-lo, estabelecendo uma **relação** complementar.

A representação, que pode ocorrer no espaço do CMAS, pode demonstrar os interesses, necessidades e aspirações da sociedade, pois é por meio da participação que a sociedade civil exerce o controle social sobre os governos. Teixeira (2001) supõe que a representação é “[...] como um espelho dos interesses e aspirações da sociedade [...]” (TEIXEIRA, 2001, p.45). Utilizando a metáfora de Teixeira e os dados coletados na pesquisa, observamos que este espelho não está refletindo adequadamente a imagem dos interesses dos representados, pois as falas apresentadas acima denotam que a “atividade contínua de responsividade”, (Dowbor, Houtzager e Serafim 2008) não ocorre com efetividade no contexto do CMAS, limitando a possibilidade de ampliação do exercício democrático a partir desse espaço. Quando relacionamos essa constatação com o percebido no quadro Nº 8 de “temas mais enfatizados nas reuniões do CMAS”, verificamos que, apesar dos interesses dos **conselheiros/representantes** serem contemplados nas relações que se estabelecem no CMAS, os interesses dos **representados** não logram o êxito esperado.

Quanto ao **representado** governamental, expõe em sua fala que tem conhecimento das demandas do CMAS, pois é informado sobre elas:

“[...] sei porque me é informado [...] eu acompanho, e tenho inclusive, a necessidade de saber, de estar informado, porque uma série dessas resoluções, desses encaminhamentos vêm ao encontro à minha atuação como gestor municipal de assistência social [...]” (RTg, grifo nosso).

O **representado** governamental reconhece o CMAS como condutor da Política de Assistência Social mas não participa ativamente do debate e das discussões. É informado. Assume os encaminhamentos do CMAS de forma passiva, delegando aos seus **representantes** o vínculo com o poder decisório do CMAS, como coloca: *“[...] sei porque me é informado[...].”* A partir de Nogueira (2004) percebemos que, a qualidade e as implicações práticas da participação na gestão, dependem do modo como ela se vincula à política e ao político. A participação que se dedica a compartilhar as decisões governamentais, a garantir direitos, ou fornecer sustentabilidade para certas diretrizes é a verdadeira participação democrática. Na perspectiva de Teixeira (2001) a participação cidadã é o processo social em

construção hoje, prevendo uma nova forma de gestão democrática baseada na inserção dos cidadãos nas questões de interesse público.

Quanto ao conhecimento das demandas e deliberações do CMAS pelos **representados**, de forma geral, não se mostrou positiva, pois, o **representado** do segmento usuários demonstra nenhum conhecimento sobre as demandas e, o segmento dos profissionais coloca que não possui devolução das situações que ocorrem no CMAS e, para o representado do segmento entidades, a discussão das questões relacionadas ao CMAS, somente ocorre quando o interesse é da entidade. Situação oposta transparece na fala do **representado** governamental: tem conhecimento das demandas do CMAS.

No sentido de sintetizar a análise da categoria materialização da representatividade dos conselheiros nas discussões CMAS, podemos perceber que, as questões apresentadas pelos **conselheiros/representantes**, de modo geral, são incorporadas nas discussões e deliberações do CMAS, porém, com hegemonia das questões apresentadas pelo segmento governamental.

Verificamos que, apesar da demanda dos **conselheiros/representantes** ser incorporada nas discussões e decisões do CMAS, os interesses dos **representados** não logram o êxito esperado, não havendo, dessa forma, uma representatividade com qualidade.

Os **representados** não governamentais desconhecem as discussões e deliberações do CMAS, transparecendo que não ocorre comunicação efetiva entre os **conselheiros/representantes** e os **representados**, enfraquecendo a representatividade e, conseqüentemente, o processo decisório.

Cabe aqui a observação de que há necessidade de ampliação de espaços que proporcionem, tanto a socialização das informações quanto a discussão das demandas dos **representados**, pois, percebemos que os **representados** não governamentais são unânimes em afirmar o desconhecimento das discussões ou deliberações do CMAS, mesmo existindo **relações** pessoais entre os **conselheiros/representantes** e os **representados**.

2.2.2.3. As relações dos conselheiros com os segmentos representados

2.2.2.3.1. Relações estabelecidas entre os representantes e representados – na visão dos **conselheiros/representantes (CR)**

A literatura aponta que convivemos com uma crise na representação política, fundada justamente na fragilidade ou inexistência da **relação** entre eleitor e eleito (Caccia-Bava 2001), entre os cidadãos e seus representantes. Uma representação, no sentido preciso do termo, só pode funcionar plenamente se houver conteúdos a representar. “O que supõe uma presença ativa dos cidadãos que dão um mandato a seus representantes debatendo o seu conteúdo e avaliando seus resultados [...]” (CACCIA-BAVA, 2001, p. 37-38).

Baseados em Caccia-Bava (2001) buscamos a “presença ativa” dos cidadãos na **relação** que está instituída entre os **conselheiros/representantes** e os **representados**. Para os **conselheiros/representantes** governamentais a **relação** com os **representados** é estreita, como transparece nas falas:

*“Por trabalhar aqui acaba sendo **direto**, a **relação** acaba acontecendo, tanto o que acontece no Conselho, quanto o que acontece na Secretaria. A **relação** é **diária, íntima** (CMAS e CRg) [...] Sim, mesmo as questões de prestação de contas foram feitas junto com a chefia, questões de destinação de recursos para entidades, entidades que são conveniadas com a Gerência, isto foi conversado com a Gerência.” (CRg 1, grifo nosso).*

*“[...] nós **conversamos**, [...] ele (gestor) quer saber a opinião do Conselho, [...] qual a **aceitação** [...] é uma **relação** muito **positiva**, porque eu tenho uma abertura com o gestor [...] ele é muito aberto às discussões, às informações, então, é muito **tranquila** a **relação** conselheiro/gestor [...] eu acho que a gente está somando cada vez mais para implementar a política de assistência social no município. [...] inclusive, ele **considera** muito o Conselho, tem um **respeito muito grande**, existe esta **relação**.” (CRg 2, grifo nosso).*

Para os **conselheiros/representantes** governamentais ligados à Secretaria de Assistência Social, a **relação** com o **representado** é positiva e tranquila, as falas demonstram que conversam sobre o CMAS. O **conselheiro/representante** 2 coloca que o gestor possui interesse pela opinião, consideração e respeito pelo CMAS. O **conselheiro/representante** 1 coloca que a sua **relação** com segmento representado é “[...] **direta, diária, íntima**”.

Os espaços públicos, como os conselhos, podem ser utilizados como legitimação dos governos, uma representação, no sentido preciso do termo. Só

pode funcionar se houver conteúdos a representar e, para tanto, supõe a necessidade de uma presença constante dos sujeitos participativos que dão mandato a seus representantes, como observa Caccia-Bava (2001), debatendo seus conteúdos e avaliando seus resultados. Do mesmo modo, CRg2 expõe que se sente muito à vontade para debater as questões relativas ao CMAS, evidenciando o respeito e a consideração, por parte do **representado**. Para os autores Dowbor, Houtzager e Serafim (2008), o movimento de informação e prestação de contas, entre representantes e representados, é fundamental para a qualidade da representação, assim: “[...]conversamos, e ele quer saber da opinião, o que o Conselho acha, qual é a aceitação ou não [...] existe essa **relação**.” CRg2. Dessa forma, fica estabelecida uma **relação** de cordialidade entre as partes.

Na fala do **conselheiro/representante** não governamental (segmento dos profissionais), visualizamos que, a complementaridade não ocorre com intensidade, pois, quando perguntado sobre a comunicação com o seu segmento coloca:

*“ [...]tem e não tem, eu nunca fui numa reunião do [...] (conselho de classe), teve duas depois que fui eleita, **eu não fui em nenhuma**. Me chamaram, não por eu ser conselheira, mas por eu ser [...], eu até falei que era bom, mas as duas reuniões não deu certo de eu ir. Não, nunca vieram atrás.” (CRng segmento dos profissionais, grifo nosso).*

Verificamos que o segmento dos profissionais “*nunca*” realizou uma mobilização ou discussão para contribuir com informações, discussões ou opiniões que possam subsidiar o **conselheiro/representante** para o debate público e, a **relação** que ocorre entre o **conselheiro/representante** e o **representado** é pessoal, como vemos:

*“Não, sempre achamos que é necessário, mas **nunca houve esta ação de levar** qualquer proposta para que fosse discutida em reunião [...] **Pessoal**, não é uma questão assim enquanto classe, mesmo de (profissionais) que estejam se reunindo, se organizando, buscando informações e trabalhando em cima de situações que digam respeito à classe. Mas é uma **relação** pessoal mesmo.” (RTng segmento dos profissionais, grifo nosso).*

O **conselheiro/representante** coloca que não participou de reuniões com seu segmento para discussão de assuntos de interesse dos **representados**, da mesma forma, o **representado** relata que o segmento acredita na necessidade desse debate, mas não houve nenhuma ação nesse sentido. Importante pontuar que, na fala do **representado**, transparece o interesse enquanto classe, vista como

membros de um mesmo grupo e, portanto, compartilham dos mesmos interesses e aspirações. Assim também complementa Colin:

Ser representante, no sentido de ter representatividade reconhecida para tanto, significa transmitir, da maneira mais adequada e similar possível, as idéias e desejos dos demais membros de uma mesma classe [...] em prol de um projeto comum de sociedade. (COLIN, 1998, p.155)⁵³.

Os autores Dowbor, Houtzager e Serafim (2008) acreditam que, no movimento de informação e comunicação entre representantes e representados, não é somente responsabilidade do representante a busca aos representados, mas, ao contrário: é também responsabilidade dos representados, ou seja, do coletivo, subsidiar o representante com informações, opiniões e discussões realizadas naquele grupo, fórum ou movimento. A qualidade da representação depende não apenas do empenho do representante em buscar informações, mas, também da capacidade do grupo em fornecer as informações de que o representante necessita, estabelecendo uma complementaridade entre as partes.

Os profissionais da área da assistência social, representados no CMAS, devem ter uma maior proximidade com a Política de Assistência Social e, considerando o perfil dos conselheiros (no capítulo 2, item 2.1.3.), desta pesquisa, verificamos que o maior número de conselheiros são Assistentes Sociais. Consideramos, portanto, por esse motivo, o envolvimento e o conhecimento da Política de Assistência Social deveria ser mais elevado que dos outros segmentos. Os dados demonstram limites no exercício da representatividade desse segmento, uma vez que não foi percebido nenhuma forma de debates, reuniões, para a discussão desse segmento e refletida na representatividade no CMAS.

A representatividade no CMAS pende com maior intensidade para o segmento governamental vinculado à Secretaria de Assistência Social, por afinidades e proximidade de espaço físico e temporal entre os **conselheiros/representantes** e **representados**. Outro ponto que vale destacar é que, as discussões e deliberações do CMAS, muitas vezes, são influenciadas diretamente pelos interesses dos **conselheiros/ representantes** governamentais. Por meio das atas percebemos que, a demanda do CMAS, oriunda do segmento

⁵³ Sobre o debate em torno de classes sociais, Montaño e Duriguetto (2010) discutem essa perspectiva no livro Estado, Classe e Movimento Social, formando uma posição de defesa dos interesses de classe em detrimento dos interesses individualizados (prevalentes no capitalismo).

governamental é maior, porém, na inserção de falas, o segmento não governamental é mais contributivo, conforme visto anteriormente.

O **conselheiro/representante** governamental 3 de outra Secretaria, enfatiza que, sua **relação** com o **representado** em torno das discussões sobre o CMAS é frágil justificando a primeira vez da representação no CMAS daquela Secretaria e que as duas políticas não possuem interfaces entre si.

*“Não, mesmo porque a nossa Secretaria [...] praticamente **não se relacionam** com as questões de assistência social, na verdade não existia nem o cargo da função de assistente social nesta secretaria, eu sou a primeira assistente social a trabalhar aqui, então, não tem muitas questões, **não tem a ver** [...] da parte do Secretário e da Secretaria é importante a minha participação pela representatividade no Conselho para a Secretaria, e na medida do possível, o que vai se passando lá eu vou expondo aqui, e ainda não surgiu nenhuma questão que eu pudesse levar da minha Secretaria para o Conselho, mas eu tenho a clara certeza que a minha participação como representante da Secretaria é importante no Conselho.” (CRg 3, grifo nosso).*

Conforme Yazbek (2004) “[...] a Assistência Social não pode ser pensada isoladamente, mas na relação com outras políticas sociais [...]” (YAZBEK, 2004, p. 15). As políticas sociais devem ser construídas de forma conjunta, garantindo a intersectorialidade entre elas e as Secretarias Municipais representadas no CMAS, as quais deveriam estar articuladas em torno da construção e execução dessas políticas sociais.

Para o **conselheiro/representante** dos usuários no CMAS, a **relação** com o seu segmento ocorre de forma contrária dos **conselheiros/representantes** governamentais. Para estes é “[...] *íntima, diária, do dia a dia*”. Já para o **conselheiro/representante** dos usuários, a **relação** com o segmento deve ser perseguida, a ponto de haver o fortalecimento de sua representatividade, está sempre em busca desse relacionamento, como coloca:

*[...] muitas vezes **eu troco idéias** assim com eles, mas, não só do nosso público, de outras instituições também, eu tenho a oportunidade de estar perguntando qual a forma, **a melhor forma de representação** no Conselho, se sabe do conhecimento.” (CRng segmento usuários, grifo nosso).*

Os autores Bobbio, Matteucci e Pasquini (1998) ao manifestarem-se sobre a representatividade dos grupos pouco integrados de um sistema político, como no caso os usuários, aponta que esses grupos terão necessidade de representantes zelosos por seus interesses, “[...] *sempre tentando buscar, através daquilo que é*

decidido no Conselho o interesse do usuário [...]” CRng. Relacionando as colocações de CRng com os autores, percebemos que, o **conselheiro/representante** do segmento usuários tem claro a necessidade de representar os interesses dos representados, mesmo que esses interesses sejam verificados sob o seu ponto de vista, pois, em suas falas é possível perceber uma certa dificuldade de relacionamento, ou melhor, de colher informações sobre as reais necessidades dos usuários como:

“[...]mas eles não mostram muito interesse em relação a isso [...] os usuários nem sabem o que o conselho faz [...].” (CRng segmento usuários).

Na fala do **representado** essas colocações se completam: *“Não, nunca ninguém comentou nada, eu não sei o que rola lá [...].” (RTng segmento usuários).*

A ideia que transparece na fala do **conselheiro/representante** dos usuários é que, os mesmos são despolitizados, mas se, historicamente, não houve incentivo à participação, o motivo não é negligência ou omissão destes. Torna-se fundamental superar essa concepção de sujeito acomodado, apático ou desinteressado e alcançar a noção de cidadão, enquanto portador de direitos. Para Battini (1998), isso é possível mediante a participação em espaços públicos de reivindicação e de influência coletiva na formulação da decisão política. A função do **conselheiro/representante** é mediar a participação dos usuários no CMAS, tendo como suporte a garantia de direitos, a defesa do coletivo, tornando visível as reivindicações dos excluídos na decisão política. Para Yazbek (2004) a Assistência Social “[...] configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.” (YAZBEK, 2004,p. 13).

Faz-se importante pontuar que, todos aqueles que se propõem a representar segmentos da sociedade devem ter conhecimento de que, para cumprirem seu papel de representação, necessitam reforçar suas **relações** com as comunidades locais e tornarem-se agentes estimuladores da organização da sociedade civil, como coloca Caccia-Bava (2001). Pelo conhecimento empírico e do posicionamento de diversos autores sobre o assunto da representação dos usuários nos Conselhos, sabemos que esta representação é um desafio (RAICHELIS,2006). Um representante que se comprometa em reforçar as **relações** com os usuários é uma importante contribuição para esse processo. Para Raichelis (2006) “[...] os espaços

de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser alargados para permitir a participação de novos e diversificados sujeitos sociais, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder político.” (RAICHELIS, 2006, p.78).

Consideramos a importância do fomento à participação das minorias no processo político, pois, conforme aponta Duriguetto (2007), grande parte dos cidadãos apresenta uma cultura política rudimentar e apática. Ao longo da história brasileira e também de Ponta Grossa, a participação social não recebeu grandes incentivos, mas cabe aos sujeitos participativos/conselheiros (mais de cem mil em todo Brasil, como lembra Dowbor, Houtzager e Serafim, 2008) exercitar o aprendizado democrático e apresentar para o conjunto da sociedade novas formas de participação para fortalecer uma contra-cultura pela democratização das **relações** sociais e de poder.

Quanto às **relações** que se estabelecem entre o segmento das entidades e seu representante, podemos perceber que essas **relações** são pontuais e surgem a partir da procura dos representados, não se estabelecendo um fluxo de comunicação, como coloca CRng:

*“Este contato a gente está **começando a ter agora**, as entidades ligam, vem atrás, vem buscar. O **peçoal agora tem me procurado**, está começando a ter este contato, volta e meia alguém telefona para mim, ou pede para eu ir falar a respeito [...] encontros que nós fazemos na diocese, [...] na reunião do clero [...] os padres levam ou pedem para eu ir na paróquia falar a respeito [...] talvez por falta de tempo, ou por falta de empenho da gente ter mais contato com o peçoal.”* (CRng segmento entidades).

Essa fragilidade de comunicação pode ser superada, como supõem os autores Lavallo, Houtzager e Castello (2006a), pelo compromisso com a questão pública de representar. Esse compromisso deve ser assumido de forma pública e responsável, como percebemos nas falas de CRng:

“Naquele encontro que tivemos lá no Sesi, eu disse: olha, eu sou o representante das entidades básicas [...] Mas eu represento eles.” (CRng segmento entidades).

O conselheiro assume seu papel de **representante** e sabe da necessidade de articular **relações** com o seu segmento e estas, apesar de pontuais, existem. O vínculo entre os segmentos de origem dos **conselheiros/representantes** é muito significativo, porém o compromisso com os representados e com os interesses gerais deverá ser maior. Esse é um aprendizado que os Conselhos proporcionam

aos seus conselheiros, como podemos extrair na fala do conselheiro⁵⁴ de assistência social, que, em outro momento histórico, deu o seguinte depoimento:

“A gente entra no Conselho pensando na entidade e sai pensando na Assistência Social para o Município.” (C-2004). (LUIZ, 2005, p. 236).

Concluímos que, as **relações** estabelecidas entre os representantes e representados governamentais, ligados à Secretaria Municipal de Assistência Social, são positivas, tranquilas e diárias, evidenciando-se a consideração e o respeito pelo CMAS, por parte do **representado** governamental, existindo uma **relação** de cordialidade entre as partes. O **conselheiro/representante** governamental não ligado à área da assistência social, demonstrou não trocar informações com o **representado** sobre as questões que envolvem o CMAS, fragilizando a representatividade.

O **conselheiro/representante** não governamental do segmento dos profissionais não realizou ou participou de mobilização (ou discussão) que possa trazer contribuições para subsidiá-lo no debate público, não havendo complementaridade entre as partes. Esse foi o segmento que demonstrou a maior fragilidade na **relação** com o segmento representado.

Para o **conselheiro/representante** do segmento usuários, a **relação** com o segmento deve ser perseguida, coloca que está sempre em busca desse relacionamento. No segmento entidades, as **relações** são pontuais e surgem a partir da procura dos representados, não se estabelece um fluxo de comunicação, o que pode ser superado pelo compromisso de representar, enfatizado pelo **conselheiro/representante**.

2.2.2.3.2. Relações estabelecidas entre os representantes e representados - na visão dos **representados (RT)**

Primeiramente, analisaremos as colocações do **representado** governamental em suas observações quanto às **relações** que estabelece com o CMAS:

⁵⁴ Para maiores esclarecimentos ver LUIZ, Danuta E. C. Rupturas moleculares emancipatórias: a potencialidade da prática do serviço social. 2005, 281 f. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

*“[...] por isso inclusive que acredito, que evidentemente existem algumas situações espinhosas, mas a grande maioria das decisões e tal, tem **sido harmônicas**, nós temos assim, vamos dizer, eu diria até uma **convivência pacífica, muito tranquila**, o conselho muito bem estruturado, competente, conhecedor das causas e das necessidades da assistência social e o gestor evidenciando, e aí então eu me coloco, porque eu me conheço, com boa vontade para fazer com que estas coisas aconteçam da mesma forma.” (RTg, grifo nosso).*

Diferentemente dessa posição (relação harmônicas, tranquilas), se manifesta Colin (1998) colocando que, o Conselho não se caracteriza apenas como um espaço de confronto e constante disputa entre órgãos governamentais, como também não se consolida como um espaço apenas de consenso, concordância absoluta, harmônica e de referendo sem contestação das proposições apresentadas.

A teoria democrática participativa amplia o conceito de política mediante a participação e a deliberação nos espaços públicos, nos quais, os interesses do governo e os interesses de segmentos da sociedade civil, buscam alcançar uma síntese. Esse quadro nem sempre supõe harmonia, muitas vezes essa **relação** é permeada por conflitos. “Os canais de participação são espaços de discussão e negociação de políticas públicas, espaços de explicitação de conflitos e interesses, contrários, portanto, a qualquer ideia de processo harmonioso de delegação de poderes, em que existiriam apenas iguais.” (PONTUAL & SILVA, 1999 *apud* NOGUEIRA, 2004, p.161). A fala de RTg transparece que, suas **relações** com o CMAS, não trazem a disputa de interesses contrários, como coloca: “[...] até uma **convivência pacífica, muito tranquila [...]**” RTg, que se manifesta de forma contrária aos autores.

A construção do espaço público é considerada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) como possibilidade de ocorrer a participação, em que segmentos da sociedade civil possam encontrar terreno para a explicitação dos conflitos, discussão, articulação e negociação ao redor das questões públicas. As possibilidades de uma atuação conjunta do Estado e da sociedade civil “[...] são sempre tensas e permeadas pelo conflito.” (DAGNINO, 2002a, p. 281). O grau dessa tensão decorre dos interesses distintos que permeiam essa **relação**, sendo que para RTg:

*“[...] mas eu acho que a grande vantagem que eu tenho, é de poder falar a mesma língua que o conselho fala, e **olhar para a mesma direção**[...] eu nunca tive problema nenhum com o Conselho, não tenho lembrança e acho que o Conselho não teve comigo [...]*

todas as vezes que a gente solicitou isto (alteração orçamentária dos recursos do Fundo) para o Conselho foi contemplado.” (RTg, grifo nosso).

Os conflitos são resultados de confrontos entre interesses distintos e, visualizamos que, a ampliação da democracia, a partir da participação de segmentos da sociedade civil, não poderá ser pensada como um espaço para escamotear os conflitos, as contradições e as desigualdades sociais. Nesse sentido:

Consideramos que os Conselhos, instâncias por excelência do fazer político, não podem ser confundidos com uma confraria de amigos, com um palco de conciliações, como desejam muitos governantes. Por outro lado, também não deve ser entendido como fórum de discórdia e da oposição sistemática, como desejam alguns esquerdistas. (CAMPOS e MACIEL, 1997, p.154).

Fazendo uma relação entre as colocações do **representado** governamental e o **conselheiro/representante** é possível perceber a complementaridade entre as falas, CRg2 também não visualiza o conflito na **relação representado/representante**: “[...] *então é muito tranquila a relação conselheiro/gestor [...]*” CRg2, sendo os interesses do **representado** sempre levados ao CMAS.

Os diferentes interesses, (que no âmbito do CMAS não foram percebidos na fala do **conselheiro/representante** e do **representado** governamental, apresentadas nesse item), orientam as **relações** que ocorrem entre os segmentos da sociedade civil que compõe o CMAS e o governo, pois: “É do confronto argumentativo e da tentativa de diálogo entre grupos que defendem interesses distintos e, por vezes claramente antagônicos, que o conselho extrai a sua força.” (TATAGIBA, 2002, p.62).

O **representado** governamental deixa transparecer em sua fala que não supõe a existência de conflitos na sua relação com o CMAS. Podemos subtrair a visão do CMAS como um espaço mais para legitimar as ações governamentais do que propriamente para avaliá-las e controlá-las, o que seria o papel preconizado pelo Sistema Único de Assistência Social para essa instância.

Na busca das **relações** estabelecidas entre **conselheiros/representantes** e **representados** foram entrevistados três **representados** não governamentais, os quais trouxeram significativas contribuições para esta análise. As colocações de RTng segmento usuários demonstraram que não há comunicação, pois o

representado demonstra nenhum conhecimento sobre esta instância de participação social:

“[...] eu não sei o que rola lá.” (RTng segmento usuários).

*“Perfeitamente, até porque ela faz parte da diretoria aqui da Casa, ela é a secretária, ela sempre me ajudou muito nas atividades da Casa, com relação a documentação, [...] ela **só me comunica quando é alguma coisa que interessa a instituição, assim no geral ela não repassa** [...] ou eu ligo porque estou precisando dela, para fazer alguma coisa para mim, e aí acaba[...].” (RTng segmento entidades, grifo nosso).*

*“[...]porque **não existe essa devolução da representante** do conselho para o [...] das situações que ocorrem dentro do Conselho para que a gente pudesse estar se situando [...].” (RTng segmento dos profissionais, grifo nosso).*

Para os **representados** do segmento dos usuários e profissionais não existe conhecimento das demandas do CMAS, nem **relação** com os **conselheiros/representantes** para troca de informações, ou discussões de assuntos do interesse dos **representados**, assim, podemos supor que não ocorre a representatividade dos usuários e profissionais no processo decisório. O **representado** do segmento entidades identifica uma forma de comunicação entre representantes e representado, porém, relacionada a interesses das entidades, é focado no interesse particular, corporativo.

Nas **relações** estabelecidas entre os **representantes e representados** percebemos que ocorrem de forma mais significativa no âmbito governamental que não governamental, até mesmo porque envolvem **relações** de trabalho, sendo que, no contexto não governamental envolve o trabalho voluntário. Nesta pesquisa percebemos certa fragilidade nas **relações** que se estabelecem entre os **conselheiros/representantes** não governamentais e os segmentos por eles representados.

2.2.2.3.3. Concepção e avaliação da representatividade - **conselheiros/representantes (CR)**

Na tentativa de identificar a concepção de representatividade por parte dos sujeitos entrevistados partimos de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), que ensinam que representar é possuir certas características que espelham ou evocam

as dos representados. O sentido da representação política está na possibilidade de controlar o poder político e esse controle é atribuído a quem não pode exercer pessoalmente o poder. Vazquez (2001) aponta a democracia como um sistema submetido ao controle da sociedade. Atualmente, a Política Nacional de Assistência Social (2004) coloca o controle social no âmbito municipal, por intermédio dos Conselhos Municipais de Assistência Social. A representação, a partir dessas referências, se configura numa **relação** de controle entre governantes e governados.

A lógica do controle social na Política de Assistência Social foi concebida na perspectiva “[...] de os setores organizados da sociedade participarem desde as suas formulações – planos, programas e projetos - acompanhamento de suas execuções, até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade.” (CORREIA, 2002, p. 124). O CMAS foi instituído com essa perspectiva, tendo como objetivo, de uma forma geral, avaliar e propor diretrizes para a Política de Assistência Social, sendo de composição paritária entre representantes do Poder Público municipal e representantes da sociedade civil, é um espaço de representação política com a possibilidade de controle social.

O **conselheiro/representante**, por meio de sua atuação no CMAS, pode provocar a visibilidade daquele que não tem acesso ao poder, que não está presente e, para Bobbio (2000b) representar significa tornar visível aquele que está invisível, por intermédio daquele que está presente publicamente. Com a intenção de buscar qual a concepção de representatividade no âmbito do CMAS, levantamos os dados seguintes. Primeiramente, na visão dos **conselheiros/representantes** não governamentais:

*“[...] é isto que faz a voz que leva para os outros, aquela voz que está lá atrás, sufocada, inibida, que por diversas razões não chega até ali o conselho **a gente é o portador dessa voz** [...] **não sei se a representatividade está sendo boa**, mas eu noto que tem alguns que querem puxar para o segmento deles [...] Então, porque todos não se unem [...] Nós temos que olhar num todo [...] realmente não prevalecer aquilo que eu estou representando mas que as entidades que caminham junto também tenham o mesmo tratamento que deve ser dado pelo conselho em igualdade, em dizer este é prioridade, este não é prioridade [...]”* (CRng segmento entidades, grifo nosso).

*“Muitas vezes eu troco idéias assim com eles (usuários), então **eu estou tentando** levar para o usuário o conhecimento do que é o conselho, então **eu acho que estou representando** [...] Sempre a entidade busca tentar resolver as questões próprias. Difícil a entidade que visa uma resolução comunitária, uma resolução conjunta, um trabalho conjunto [...] ver como (a demanda) se enquadra dentro da legislação da nova política, da forma a se integrar com a assistência social e fazer com que o cidadão tenha o seu papel como*

usuário e participante também[...] sempre tentando buscar, através daquilo que é decidido no Conselho o interesse do usuário [...].” (CRng segmento usuários, grifo nosso).

*“[...] eu estou ali, mas não estou, mas não é a minha opinião que conta, mas uma opinião coletiva, que traga para o meu segmento e a sociedade. **Tento ser o mais coletiva possível**, e na minha visão o que é mais certo dentro da política.” (CRng segmento dos profissionais, grifo nosso).*

Na oportunidade da entrevista provocamos uma reflexão junto aos **conselheiros/representantes** sobre a avaliação de sua representatividade. Podemos extrair apenas alguns elementos das falas sobre esse aspecto: “[...] eu acho que estou representando”, “[...] tento ser o mais coletiva possível”, “[...] eu estou tentando”. As respostas não foram muito específicas nesse quesito e, apenas três respostas podem ser evidenciadas, não nos permitindo fazer uma análise mais completa. As respostas ficam restritas a algumas observações no sentido de tentativas de bem representar. A esse respeito, podemos inferir que, processos de auto-avaliação não são tarefa fácil, pois não é uma prática comum entre os indivíduos, grupos e sociedade e nem em políticas públicas.

Quando se refere à representatividade, o **conselheiro/representante** do segmento usuários tem clara a concepção de representação a partir das expectativas ou interesses dos representados e, sua fala denota o “[...] compromisso do conselheiro com a classe dominada (participação efetiva dos usuários) [...].” (BATTINI, 1998, p.26). Essa nova forma de partilha de poder pelo CMAS, implica num novo tipo de prática que reconhece a população excluída como cidadãos de direitos. Esses interesses deverão ser sustentados pelos **conselheiros/representantes**. Nesse sentido, CRng coloca “[...] sempre tentando buscar, através daquilo que é decidido no Conselho o interesse do usuário [...]” (CRng segmento usuários), porém, confunde a representação dos interesses dos usuários com a representação dos interesses das entidades, conforme vimos anteriormente.

Para o **conselheiro/representante** dos profissionais, representatividade é “[...] ser coletiva”, perspectiva que pode ser traduzida como busca aos interesses gerais, os outros dois entrevistados não governamentais apontam que, nem todos os conselheiros dentro do CMAS estão voltados para a perspectiva da representatividade dos interesses gerais, como transparece em suas falas.

No âmbito do CMAS ocorre um duplo movimento, a defesa dos interesses mais gerais e aqueles que se voltam aos interesses particulares. Esses interesses (gerais e particulares) se expressam de diversas maneiras e em diferentes tempos e, cabe aos conselheiros o fortalecimento da hegemonia popular no momento da decisão política, como coloca o **conselheiro/representante** dos usuários: “[...] *fazer com que o cidadão tenha o seu papel.*” Aos conselheiros cabe buscar a defesa dos direitos e garantias constitucionais dos cidadãos, pois deverão ter consciência do seu poder enquanto força política de transformação social. (BATTINI, 1998).

O papel do representante é agir em benefício dos interesses dos representados, porém, sem deixar de reconhecer as necessidades e demandas de outros segmentos. A representação requer uma aproximação entre os interesses dos representados e os interesses gerais. Para Colin (1998): “Em meio ao diverso deve sobressair, hegemonicamente, a representatividade efetiva dos interesses das classes subalternas em direção de um Estado que divide poderes ampliando-se.” (COLIN, 1998, p.155). Para tanto, os conselheiros do CMAS devem estar voltados para os interesses gerais, no caminho da implementação da Política de Assistência Social.

Para os **conselheiros/representantes** governamentais, a representatividade no âmbito do CMAS significa:

*“O ideal seria a representatividade que buscasse realmente o **bem estar da população**, mas nem sempre acontece [...] o **interesse público deveria prevalecer e não interesse político** [...] um ideal meio utópico, infelizmente. E principalmente os interesses políticos, políticos partidários até, de certa forma, acabam prevalecendo, **frustrando a gente**, enquanto profissional e enquanto pessoa, e **desanimando** enquanto representatividade no conselho [...] “Eu preciso expor aquilo que aquele órgão que eu estou representando sente ou deseja que seja feito, mas é muito difícil deixar as questões ideológicas e pessoais de lado, nem sempre a gente concorda com aquilo que precisa ser feito, é bem complicado [...] eu procuro, sobretudo nas votações, votar de acordo com a minha consciência, mas é claro que existem determinadas situações que eu tenho que votar de acordo com aquilo que o órgão que eu represento espera que eu faça.” (CRg 1, grifo nosso).*

*“[...] a representatividade está vinculada à **responsabilidade**, a partir do momento que eu represento [...] eu tenho uma responsabilidade, vejo isto também dos representantes das entidades, eu acho que como representante, como conselheiro, o ponto principal é a **responsabilidade** que nós temos para com quem nos colocou [...] a partir do momento que você representa algum segmento, você tem uma **responsabilidade muito grande** para mostrar serviço, [...] mostre a que veio, o que você pretende desenvolver, as ações, a responsabilidade é fundamental [...] **atendendo ao gestor, mas principalmente o que a política nos determina, o que a legislação nos determina.**” (CRg 2, grifo nosso).*

O **conselheiro/representante** governamental 1 supõe como ideal de representatividade os interesses gerais e presume que, quando não há prevalência dos interesses gerais ocorre um enfraquecimento da representatividade. Para Rousseau (2002): “Enquanto numerosos homens reunidos se consideram como um corpo único, sua vontade também é única e se relaciona com a comum conservação e o bem-estar geral.” (ROUSSEAU, 2002, p.142). A ideia do autor e do **conselheiro/representante** coadunam e, para ambos, o “bem-estar” deve prevalecer, pois, um dos argumentos, elementos ou regras para o verdadeiro representante, como aponta a literatura, é a prioridade dos interesses gerais.

Ainda em relação ao **conselheiro/representante** governamental¹, sua fala deixa transparecer algumas apreensões quanto à representatividade, não se sentindo à vontade para expressar suas próprias idéias, tanto para expor sua interpretação da realidade, quanto para exercer o poder de decisão política, sente que deve seguir as determinações do **representado**. Na sua fala transparece que essa situação gera desconforto na sua atuação como conselheiro.

Nesse sentido, coloca Chauí (1995):

Do ponto de vista administrativo, tratava-se de fazer com que os servidores públicos se considerassem cidadãos a serviço de outros cidadãos, em lugar de funcionários do aparelho estatal. Em outras palavras, tratava-se de quebrar o poderio burocrático, fundado na hierarquia, no segredo do cargo e na rotina, isto é, em práticas antidemocráticas, uma vez que a democracia funda-se na igualdade (contra a hierarquia), no direito à informação (contra o segredo) e na invenção de novos direitos segundo novas circunstâncias (contra a rotina). (CHAUÍ, 1995, p.71).

Concordando com as inquietações do **conselheiro/representante**, entendendo que, aquele que ocupar o espaço participativo de forma racional e consciente, portanto democrática, tentará colocar em prática seus preceitos e perspectivas. Ao pronunciar-se nesse sentido Vazquez (2001) coloca que a democracia “[...] exige uma participação consciente e racional na tomada de decisões que afetam a comunidade e, toda vez que essa participação é uma exigência de liberdade, a democracia é um valor a que não se pode deixar de aspirar.” (VAZQUEZ, 2001, p. 86). Na busca, uma participação consciente e racional, demonstra inquietações quanto ao aspecto democrático, uma vez que sinaliza para uma representação vigiada.

Representatividade para o **conselheiro/representante** governamental 2 está vinculada a responsabilidade e o comprometimento com a Política de Assistência Social, como coloca: “[...] a *responsabilidade é fundamental [...] atendendo ao gestor, mas, principalmente o que a política nos determina, o que a legislação nos determina.*” (CRg 2).

Como componente vital da representação os autores Lavalle, Houtzager e Castello (2006b) apontam o comprometimento com os interesses dos representados, ou como supõe Simionatto (2010), superação de interesses corporativos e particularistas em direção à construção da vontade coletiva. O melhor dispositivo para garantir a autenticidade da representatividade é a existência de um compromisso com a representação e, nesse caso específico, a fala do **conselheiro/representante** nos indica a responsabilidade com as determinações da legislação da área.

Temos, então, que, o compromisso ético-político dos representantes diante de seus representados, é regra para o bem representar, pois, a mera existência da representação não garante a representatividade ou correspondência com a vontade ou interesses dos representados, como lembram Lavalle, Houtzager e Castello (2006a).

Tendo como referência a verbalização dos seis **conselheiros/representantes** entrevistados, podemos perceber que três apontam o compromisso com os interesses gerais como importante nas concepções de representatividade no CMAS. Portanto, no contexto desta pesquisa, as concepções de representatividade se coadunam com o compromisso e com os interesses gerais.

Autores como Nogueira (2004) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), preconizam a superação do antagonismo entre representação e participação, ampliando a democracia mediante a participação de segmentos da sociedade civil nos espaços públicos. Nesse sentido, Lüchmann (2007) aponta para o fato de que, a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se em chave da boa representação. Uma representação só pode funcionar plenamente se houver conteúdo, com uma presença ativa dos cidadãos que dão um mandato a seus representantes, debatendo o seu conteúdo e avaliando seus resultados, diante do exposto, participação e representação estão unidas.

Dos seis **conselheiros/representantes**, quatro relacionaram representatividade com participação, como vemos:

“Representatividade é eu estar participando [...] mas acredito que representatividade é estar representando o meu segmento, a classe a qual eu pertença, ou para a qual eu trabalho, perante o Conselho como um órgão da sua importância, que é fiscalização e tudo mais.” (CRg 3, grifo nosso).

“Sempre estou em todas as reuniões, converso com os demais conselheiros. Me elegeram, tem que estar lá.” (CRng segmento dos profissionais, grifo nosso).

“[...] a representatividade é a tua atuação, propriamente dita [...] Eu acho que a minha participação, eu sou muito de questionar, então eu vejo uma participação de forma interrogativa, porque eu quero saber sempre o porquê[...] Eu me vejo bastante participante do Conselho, até porque eu gosto.[...] Eu vejo bastante a minha participação indagadora assim [...] Eu vejo um grupo de conselheiros bastante participativos e privilegiados.” (CRng segmento usuários, grifo nosso).

“Representatividade, eu acho que é um meio de você estar participando,[...] faço parte deste conselho mas que nós temos voz, voz assim de discussão, [...] a representatividade é a pessoa que vai ali, não para dizer que eu sou, mas que nós fazemos parte desse meio, que nós atuamos [...].” (CRng segmento entidades, grifo nosso).

A participação nasce e evolui no exercício contínuo e permanente da práxis participativa, como sugere Ammann (1978), e os **conselheiros/representantes** confirmam em suas falas:

“[...] participação é assumir suas responsabilidades, é o aperfeiçoamento de sua profissão, na geração de mais saber, “representatividade é estar representando o meu segmento, a classe a qual eu pertença.” (CRg).

“[...] é a prática associativista, na elaboração e execução de planos, “renovação dos trabalhos, na ativação daquilo que é decidido, na busca do impacto do trabalho da assistência.” (CRng segmento usuários).

Ainda para Ammann (1978), participação é o desempenho de suas funções políticas, é o posicionamento consciente face às opções, o exercício do voto e da representatividade, como coloca CRng segmento entidades, “[...] nós temos voz”. Essa forma de participação pode ser relacionada com a noção de participação pensada por Teixeira (2001), que supõe uma **relação** em que os sujeitos fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades e afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações, como coloca: “[...] voz assim de discussão, [...] nós fazemos parte nesse meio que nós atuamos [...].” (CRng segmento entidades).

A participação para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), é concebida como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões que

envolvem o interesse público. Esse “compartilhamento” pode ser percebido nas colocações de CRng segmento usuários: “[...] *saber receber, estudar e levar a resolução [...] na ativação daquilo que é decidido [...].*”

A participação que se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou a fornecer sustentabilidade para certas diretrizes, tem as marcas da verdadeira participação democrática, devendo mostrar-se capacitada para se responsabilizar por seus atos e decisões, assim: “A gestão participativa deve ser capaz de fundir participação com decisão, execução, avaliação e controle, fazendo com que suas operações básicas fiquem articuladas, alimentando-se umas às outras.” (NOGUEIRA, 2004, p. 151).

Os dados colhidos junto às falas dos **conselheiros/representantes** demonstram que não existe representação sem participação, que se complementam no âmbito do CMAS. Ser conselheiro de assistência social significa sustentar-se em princípios e diretrizes, que indicam uma ética, que fundamenta a construção de práticas opostas às instituídas na relação de hegemonia prevista até então na Assistência Social. Os sujeitos, aos quais foi permitido à condução da Política de Assistência Social, deverão ter claro uma nova cultura baseada na “[...] heterogeneidade das forças sócio-políticas que se relacionam no sistema descentralizado e participativo e confronta-se com as múltiplas formas de minimizar e obstaculizar o processo [...].” (COLIN, 1998, p.155). Dentro desse espaço diverso deverá sobressair a representatividade (por meio da inserção e participação dos conselheiros) dos interesses daqueles que não podem pessoalmente exercer o poder (ou participar pessoalmente), com foco no interesse público.

O processo de democratização levará a sociedade a exigir sempre mais participação e presença ativa na tomada de decisões, as experiências de participação pelos conselhos vêm se apresentando como momentos importantes de aprendizado democrático, no sentido da construção de uma nova cultura política. A esse respeito, alguns estudos destacaram os resultados pedagógicos da participação e dos seus efeitos na construção de novos sujeitos participativos (TATAGIBA, 2002). O **conselheiro/representante** governamental visualiza a importância da participação da sociedade civil e dos “*sujeitos ativos*” para a construção da democracia, como coloca:

*“Eu acredito que não existe avanço social, não existe trabalho mesmo se não houver a **participação como sujeito ativo** das questões, como opinião pública, eu acredito que não existe trabalho sem a participação, não existe democracia, não existe realização sem a participação desse segmento.” (CRg 3, grifo nosso)*

A formação ético-política é fundamental para o desenvolvimento da consciência crítica que envolve os sujeitos participativos, como aponta Demo (2001), no sentido de envolver a representatividade e a participação no CMAS. Com a possibilidade da prática educativa, ocorrem as seguintes manifestações dos **conselheiros/representantes**:

*“[...] eu **aprendi muita coisa no Conselho**, tenho muita coisa para aprender ainda [...] entrei como conselheira e hoje estou presidente [...] tive uma evolução dentro do conselho [...].” (CRg, grifo nosso).*

*“Eu, neste primeiro ano achei bastante dificuldade, [...] você se envolve com matérias de lei, de resoluções, a sua visão da área social era totalmente diferente, e de repente você se vê envolvido nesse emaranhado, mas para mim **este ano foi uma escola, foi um aprendizado**⁵⁵, não sou doutor mas fez com que eu crescesse, tivesse uma visão assim, mais ampla do que é a assistência social. Não é dando as coisas que você resolve o problema, [...]. Uma visão assim de como a gente pode ajudar as entidades, as pessoas que necessitam realmente de uma promoção de vida.” (CRng segmento entidades, grifo nosso).*

Para Demo a contribuição fundamental da formação educacional está em fazer de “[...] alguém um sujeito capaz de história própria, ou seja, de combater a pobreza política.” (DEMO, 2001, p. 93). A teoria política de Rousseau (2002) coloca que a principal função da participação é o caráter educativo. A participação provoca um efeito psicológico sobre os que participam, pois, quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo.

Conforme Pateman (1992) é por meio da participação quanto ao local que o indivíduo aprende a democracia, sendo que, a participação no governo local é uma condição necessária para a participação no âmbito nacional, devido ao seu efeito educativo. Por intermédio da observação, verificamos que o CMAS oferece um aprendizado, tanto para os assuntos técnicos que envolvem a Política de Assistência Social, como desenvolve a participação dos indivíduos nos assuntos públicos, capacitando-os para a intervenção na esfera pública. Segundo Pateman (1992) para que exista um regime democrático é necessária uma sociedade

⁵⁵ Fala já utilizada anteriormente.

participativa, na qual os sistemas políticos sejam democratizados e a participação tenha lugar em todas as áreas.

Em relação à participação dos conselheiros do CMAS em outras instâncias de participação, o perfil dos conselheiros revelou que, 50% dos conselheiros são participantes em outros espaços, o que demonstra uma experiência positiva para a influência política. Os conselheiros, quando perguntados se acreditavam que influenciam a política, 83% responderam afirmativamente. Esse é um ponto positivo para a compreensão dos conselheiros de seu poder enquanto força política de transformação social. Lembrando que Ponta Grossa tem uma cultura política centralizadora, com dificuldade de reconhecimento da participação social no momento da decisão política, estabelecendo uma prática que dificilmente promove rupturas, confirmando a ordem vigente. (BATTINI, 1998).

Conforme vimos no item Representatividades, do Capítulo I, para a materialização da representatividade faz-se necessário um conjunto de regras para sua efetivação e, conseqüentemente, ampliação da democracia. Podemos elencar alguns traços dessas regras encontrados nas falas dos sujeitos pesquisados, como: os interesses gerais acima dos interesses particulares, o comprometimento com os interesses dos representados, a importância da pluralização de sujeitos e espaços de representação política e a inserção de sujeitos políticos nesses espaços.

Para o segmento governamental a representatividade está vinculada à responsabilidade e o comprometimento com a Política de Assistência Social. A representatividade também foi relacionada com participação por quatro dos seis **conselheiros/representantes** entrevistados que, conforme coloca Caccia-Bava (2001), participação e representação estão unidas e articuladas com a noção de democracia. Os quatro **conselheiros/representantes** demonstraram em suas falas que, a participação é essencial para o processo democrático.

De uma forma geral, as concepções de representatividade verbalizadas pelos entrevistados podem ser consideradas como expressivas. Na auto avaliação da representatividade, pelos **conselheiros/representantes**, os dados transparecem uma lacuna quanto à materialização dessas concepções na prática cotidiana desses conselheiros, apesar de possuírem significativas concepções de representatividade.

2.2.2.3.4. Concepções e avaliação da representatividade do conselheiro pelos representados (RT)

Neste item trazemos as concepções e avaliações de representatividade pelos **representados**, no âmbito do CMAS. Primeiramente, analisamos as falas dos **representados** não governamentais: o segmento dos profissionais aproxima sua concepção de representatividade com o compromisso, com a troca de informações, da autorização para agir dos **conselheiros/representantes** diante de seus **representados**. Esse compromisso também pode ser visto como regra para a efetiva representatividade. Vejamos nas colocações de RTng:

*“[...] a visão que a gente tem hoje de representatividade é que esta pessoa que está lá possa fazer este **caminho de ida e volta**, então ela está no Conselho, ela discute a pauta, mas ela também traz esta pauta que é de interesse da categoria, ou da área onde nós atuamos, para que a gente possa também estar junto, sugerindo, propondo e que ela volte até o Conselho e apresente estas propostas, **mas isso na prática não acontece, não acontece nem com a nossa representante, nem com o representante dos usuários, do governo ou da sociedade civil. Isso não é uma prática [...] então, acaba se tornando uma reunião sem muitas discussões ou discussões aprofundadas e sem sugestões externas.**” (RTng segmento dos profissionais, grifo nosso).*

A crítica realizada por RTng relembra que convivemos com uma crise de representação fundada na fragilidade ou inexistência da comunicação entre eleitor e eleito, entre os cidadãos e seus representantes (Caccia-Bava 2001). Uma representação só pode funcionar se houver uma presença ativa dos cidadãos que dão um mandato a seus representantes, debatendo o seu conteúdo e avaliando seus resultados. Na fala de RTng segmento dos profissionais, transparece na concepção e avaliação quanto a necessidade de interação entre o **conselheiro/representante** e seus representados para que a representatividade ocorra com qualidade. O representado enuncia uma concepção de representatividade enquanto classe, mas, avalia a representatividade no CMAS como de cunho pessoal. Tal situação limita a representatividade, como podemos verificar na fala: *“[...] não acontece nem com a nossa representante, nem com o representante dos usuários, do governo ou da sociedade civil. Isso não é uma prática [...]”*. (RTng segmento dos profissionais). A fala do **representado** sugere que sente necessidade de uma ampliação da representatividade do

conselheiro/representante, transparece uma inquietação nesse sentido em que a fragilidade na comunicação o incomoda.

O espaço do CMAS supõe uma composição plural, pois, os **conselheiros/representantes** são portadores de interesses e valores, não somente distintos como antagônicos. Essa pluralidade não se torna um obstáculo, mas ao contrário é o elemento que responde pela natureza pública e democrática desse espaço. (TATAGIBA, 2002). RTng faz menção à importância dessa pluralidade quando diz: “[...] *então acaba se tornando uma reunião sem muitas discussões ou discussões aprofundadas, e sem sugestões externas.*” (RTng segmento dos profissionais). É essa pluralidade, da qual sente falta RTng, que permite aos diferentes sujeitos envolvidos no processo, sustentar suas posições, de forma que, todos possam influenciar nas decisões. Do mesmo modo, temos a afirmação de que o caráter democrático de um regime é assegurado pela existência de múltiplos grupos ou múltiplas minorias. (HELD, 1987).

Para garantia da representatividade democrática é importante que, as “múltiplas minorias” participem do processo decisório, na direção da construção da unidade na diversidade (BATTINI, 1998), fato que pode ser sustentado no espaço do CMAS, desde que essa representação ocorra com qualidade e dedicação, questão avaliada por RTng segmento entidades:

*“Eu acho que esta representação, este representante do segmento, do segmento, seja qual for, tem que ser, é qualitativo, **tem que ter qualidade, dedicação, preocupação** para que as entidades possam estar representadas lá pelo conselheiro. Tem que haver este **vínculo**, porque no meu caso, estou tecendo um comentário, nós somos amigos e daí [...] eu recebo as informações, não sei se é por eu ser amigo ou por que é assim que acontece com todo mundo.”* (RTng segmento entidades, grifo nosso).

A representação para o **representado** segmento entidades, assim como para Teixeira (2001), supõe uma **relação**, ou “**vínculo**”, em que os representantes fazem valer os interesses, aspirações e valores dos **representados**. Para RTng, esta conquista demanda dedicação por parte do **conselheiro/representante**.

O **representado** do segmento dos usuários demonstrou em sua fala um desconhecimento sobre representatividade que envolve o CMAS e, pontuou a categoria transparência como um elemento importante nesse contexto.

*“Eu acho que é uma coisa boa [...] porque eu acho que tudo que é resolvido tem que ser com **transparência**, eu **nunca tive a oportunidade de participar** das reuniões do Conselho, então eu não sei como funciona, então não tenho muito para comentar, não sei o*

que é comentado nas reuniões, mas eu entendi muito pouco do que você falou, [...]. Bem que tem a eleição e eu vou votar.” (RTng segmento usuários, grifo nosso).

A representatividade para o **representado** governamental é no sentido de superação de interesses particulares e corporativos, a qual pode ser universalizada em direção à construção da vontade coletiva. (SIMIONATTO, 2010). Na fala de RTg:

*“[...] porque na verdade, o conselho [...] tem por objetivo atender a comunidade, e o secretário hoje, e eu espero que no futuro também seja assim, tem por objetivo servir a comunidade, eu estou aqui para **prestar serviços para a comunidade e não para um grupo de pessoas**, a comunidade como um todo, e esta é a postura que a gente mantém.” (RTg gestor, grifo nosso).*

Na essência da representação política encontramos a autorização para agir, e o representante deve expressar os interesses dos representados, temos aqui o componente substantivo da representação. Essa intenção no agir pode ser percebida nas avaliações dos **representados**, ao menos como ponto de reflexão, pois encontramos algumas fragilidades para a efetivação dessa estratégia, principalmente nas **relações** de comunicação, troca de informações e prestação de contas, entre representantes e representados. Essa não é uma tarefa fácil e, muitas vezes, compromete a representação.

Na perspectiva de sintetizar alguns aspectos discutidos na categoria relações dos conselheiros com os segmentos representados, consideramos que, as **relações** estabelecidas no segmento governamental, estão mais fortalecidas que no segmento não governamental, pois, esse segmento não estabelece um fluxo de comunicação, uma vez que não lhes é proporcionado espaços permitindo essa relação de troca de informações, conhecimentos ou interesses.

As concepções de representatividade dos **conselheiros/representantes** podem ser sintetizadas em: busca aos interesses gerais, representação, a partir das expectativas ou interesses dos representados e representatividade vinculada à responsabilidade e ao comprometimento com a Política de Assistência Social.

A representatividade foi associada com participação. Os **conselheiros/representantes** percebem que não existe representação sem participação, as quais são formas complementares, materializado-se no âmbito do CMAS. Também foi apontada a possibilidade de ganho de conhecimentos por meio da participação no CMAS, como conselheiro.

De forma sintética, as concepções de representatividade para os **representados** é o compromisso com a troca de informações, com a autorização para agir dos **representantes** diante de seus **representados**, a pluralidade no espaço decisório, de forma que diferentes sujeitos possam influenciar nas discussões. Apontam a necessidade de qualificação, dedicação e vínculo entre o **conselheiro/representante** e seus **representados**.

A diversidade de interesses, a hegemonia da demanda governamental, a fraca reciprocidade entre os **conselheiros/representantes** e os **representados**, a fragilidade deliberativa do CMAS, o caldo cultural que envolve a assistência social, a frágil participação dos usuários, são alguns dos limites e desafios que envolvem o CMAS, levantados nesta pesquisa.

Compreendemos que, para que as **relações** entre representantes e representados obtenham êxito, é necessário que estejam envolvidos nesse processo democrático sujeitos participantes (VAZQUEZ, 2001), pois, somente se pode falar em democracia enquanto existir participação, mesmo que a esta se imponham limites, “[...] a democracia é antes de tudo participação, e isto presume não só conceber a presença do coletivo no sujeito participante e no lugar em que participa, mas também no objeto de sua participação.” (VAZQUEZ, 2001, p.93).

Considerações Finais

Na busca da síntese dos conhecimentos sistematizados durante o processo de pesquisa, as considerações que realizamos a seguir transmitem nossa compreensão (a partir dos sujeitos de pesquisa) sobre os diferentes elementos que permeiam o objeto em estudo, considerando as múltiplas determinações que o influenciam e, sobretudo, o caminho metodológico adotado durante a realização da mesma.

Tendo em vista o envolvimento profissional da pesquisadora com o objeto deste estudo, do qual resultou um conhecimento empírico, surgiu a possibilidade de materialização desta pesquisa, ou seja, de construção da práxis, buscando compreender como se configuram as relações de representatividade dos conselheiros, e como essas relações se materializam nas discussões do Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa. Esse foi o objetivo que perseguimos desde o início do processo de pesquisa.

Com o aporte da pesquisa teórica pudemos dialogar com os dados coletados sobre a realidade, reconstruindo o objeto estudado, o qual tratou das relações de representatividade dos conselheiros municipais de assistência social de Ponta Grossa.

Na construção do referencial teórico cercamos o objeto de estudo com a sistematização das categorias teóricas inerentes ao mesmo. O conhecimento sobre as concepções de democracia e suas expressões contemporâneas foi necessário para a compreensão da relevância das várias concepções de democracia, na constituição das relações entre o Estado e a sociedade civil na contemporaneidade. No referencial teórico foram enfatizadas a democracia representativa e a democracia participativa, como também a relação complementar entre elas. Para essa discussão nos baseamos em autores clássicos e contemporâneos, dentre eles Rousseau (2002), Schumpeter (1984), Held (1987), Pateman (1992), Macpherson (1978), Bobbio (2000 e 2006) e ainda, Oliveira (2003) e Duriguetto (2007), sem prejuízo de outros que também contribuíram para essa discussão.

A partir das concepções de sociedade civil e esfera pública, pudemos perceber que existem, também, diferentes perspectivas de participação que influenciam os modelos de gestão. Com a constatação dos limites da democracia representativa, vai se construindo o projeto democrático-participativo constituído no aprofundamento

da democracia a partir da participação política, como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, ampliou os direitos de cidadania e introduziu novos modelos de gestão e organização nas áreas sociais, por meio da garantia constitucional da participação da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações públicas, em diferentes níveis. Surgem, então, novas formas de pensar a democracia, pela incorporação da participação da sociedade. Com a concepção de um cidadão portador de direitos, propondo mudanças na forma de pensar e exercer a política, a sociedade civil passa a ser vista como protagonista do processo de consolidação da democracia, abrindo um novo caminho. Para estas constatações contribuíram autores como Nogueira (2004 e 2003), Paoli e Telles (2000), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Semeraro (1999) e Simionatto (2004), entre outros.

Como um dos caminhos que aponta para essa nova forma de gestão são os conselhos gestores de políticas públicas, (os quais constituem-se uma forma de gestão das políticas sociais embasada numa concepção de democracia participativa), permitindo um tipo de participação de segmentos da sociedade civil que não se esgota no processo eleitoral. Participar da gestão passa, então, a significar também, participar do governo da sociedade, disputar espaço no Estado, nos espaços de definição das políticas públicas.

A discussão sobre a representatividade foi um ponto fundamental para o entendimento da relevância dessa categoria e para a compreensão das relações que se estabelecem entre os representantes e representados, no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social. Compreendemos que, a essência da representação política é a autorização para agir, que advém dos eleitores/representados. O representante deve expressar os interesses dos representados. Esse é um dos componentes substantivos da representação.

Tivemos, como foco, a representação a partir da participação de segmentos da sociedade civil e segmentos do governo, mediante a pluralização de sujeitos envolvidos nos processos democráticos. Com isso, concluímos que, faz-se necessário a constituição de sujeitos políticos representativos/participativos, que sejam potencialmente capazes de uma inserção pública e representem as demandas originárias de diferentes segmentos sociais. Essa é uma possibilidade sustentada nos conselheiros e conselheiras dos conselhos gestores de políticas

públicas. Para que a representatividade desses conselheiros expresse substancialmente elementos democráticos, deve contemplar alguns elementos, aqui sintetizados:

- os interesses gerais acima dos interesses particulares ou personificados;
- as relações efetivas entre representantes e representados, entre elas: a autorização para agir, a troca de informações entre ambos os lados e comprometimento com os interesses dos representados;
- a pluralização de sujeitos e lugares de representação política, mas que tenham projetos coletivos comuns;

Na revisão bibliográfica verificamos que, se esses elementos forem expressos nas relações entre os representantes e representados, nos conselhos gestores de políticas públicas, poderão garantir uma efetiva representatividade nos mesmos, aprofundando, assim, as perspectivas democráticas de gestão/representatividade.

Na discussão sobre o município de Ponta Grossa buscamos nos autores locais aspectos históricos e, principalmente, procuramos trazer elementos da cultura política que permeiam as relações entre o governo e a sociedade no contexto local. Nesse sentido, concluímos que, Ponta Grossa é considerada uma cidade conservadora e tradicionalista, sendo o poder, historicamente, centralizado na elite local.

Para a discussão acerca da Política de Assistência Social no município fizemos um recorte histórico a partir da década de 1980, mas, principalmente, procuramos descrever alguns aspectos dessa Política, a partir da legitimação da Secretaria Municipal de Assistência Social que, apesar de outra denominação, já acenava para a implantação de uma política pública para a área. Nesse momento da pesquisa, encontramos uma série de dificuldades para encontrar registros escritos sobre a Assistência Social em Ponta Grossa. Construimos então, um resgate histórico baseado nas atas do CMAS, na observação e no conhecimento empírico acumulado ao longo de 25 anos como Assistente Social vinculada ao município.

Na mesma lógica se seguiu a contextualização histórica do Conselho Municipal de Assistência Social, baseada em registros das atas e na empiria. Nessa contextualização, procuramos resgatar alguns aspectos determinantes para a reconstrução do objeto ora estudado: as relações de representatividade dos conselheiros municipais de assistência social.

Sobre o perfil dos atuais conselheiros municipais de assistência social, concluímos que, nos sujeitos pesquisados existe uma homogeneidade entre os conselheiros, principalmente em se tratando de escolaridade, renda, formação profissional e participação política e, a maioria, se auto considera capaz de influenciar politicamente. Concluímos que, como Ponta Grossa é formada por uma cultura política em que as elites conduzem os rumos da política local, os usuários apresentam dificuldades de participação no CMAS.

Para o alcance dos objetivos propostos, as reflexões realizadas a partir dos dados empíricos, especialmente a partir das falas dos sujeitos representativos (significativos a essa pesquisa), foram organizadas a partir de categorias de análise, que, no seu conjunto, desvendaram e recompuseram o objeto.

Na primeira categoria – motivação e conhecimento - concluímos que, a possibilidade de inserção no CMAS, oportuniza um acréscimo no conhecimento e no envolvimento com a Política de Assistência Social, inserindo os **conselheiros/representantes** num nível de sujeito político nas questões da área, para tanto, as capacitações para conselheiros são determinantes.

A pesquisa demonstrou fragilidade no conhecimento prévio dos **conselheiros/representantes** do papel do CMAS na implementação da Política de Assistência Social e seus compromissos nesse sentido. O **representado**, do segmento dos usuários da assistência social, não mostra conhecimento sobre suas possibilidades de participação no processo decisório. Concluímos que, a cultura que envolve a Política de Assistência Social em Ponta Grossa, é permeada por traços do protagonismo das entidades sociais da área.

No conhecimento sobre o candidato, foi possível verificar que, os **representados** conheciam as pessoas em que votaram e que, as relações de trabalho, amizade e vivências comuns, determinam a escolha no processo eleitoral, secundarizando valores de competência e experiência na área da Política de Assistência Social.

Ultrapassando o limite do exposto nas falas dos sujeitos, consideramos que, a motivação poderá ser ampliada quando houver a percepção de que, ser conselheiro abre a possibilidade de participação dos sujeitos políticos no poder decisório sobre a Política de Assistência Social.

Na segunda categoria - materialização da representatividade dos conselheiros nas discussões do CMAS - no quesito: verificação se as questões apresentadas

pelos **conselheiros/representantes** são incorporadas nas discussões do CMAS, percebemos que, de modo geral, isso ocorre, porém, com presença majoritária da demanda apresentada pelo segmento governamental. A segunda maior demanda que emergiu foi a apresentada pelas entidades sociais e, o segmento que demonstrou maior fragilidade representativa em relação à apresentação de demanda, foi o segmento dos usuários, permitindo que esse espaço seja preenchido pela representatividade das entidades sociais.

O conteúdo das atas transparece que, as deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social são discutidas de forma mais incisiva pelo segmento não governamental, mas, não foi percebido um efetivo controle sobre a execução dessas deliberações. A valorização das conferências e de suas deliberações é um avanço na Política de Assistência Social, o que pode ser visualizado no contexto do CMAS de Ponta Grossa.

No quesito discussões e condução das discussões/deliberações, no interior do CMAS, o segmento não governamental contribui de forma mais significativa que o segmento governamental, porém, foi percebida uma fragilidade deliberativa do CMAS e uma visão macro da Política de Assistência Social, pelo CMAS, não foi percebida nas atas.

Quanto ao conhecimento das demandas e deliberações pelos **representados** percebemos que, desconhecem as discussões e deliberações do CMAS, transparecendo não ocorrer comunicação efetiva entre os **conselheiros/representantes** e **representados**, enfraquecendo a representatividade, e, conseqüentemente o processo decisório, somente foi percebido vínculos entre o **representado** gestor municipal e seus **conselheiros/representantes**.

A materialização da representatividade dos **conselheiros/representantes** do segmento não governamental nas discussões do CMAS, aflora em determinadas temáticas como: controle das deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social, controle do Fundo Municipal de Assistência Social, em especial o financiamento das entidades sociais, entre outros. A representatividade dos **conselheiros/representantes** do segmento governamental emerge, com mais intensidade, em temas relacionados ao controle da gestão. Conforme as falas e atas, a materialização da representatividade dos usuários pouco pode ser percebida no âmbito do CMAS.

Na terceira categoria analisada, relações dos conselheiros com os segmentos representados, foram encontradas relações de cordialidade, como as que se estabelecem entre os **conselheiros/representantes** do segmento governamental ligado à área da assistência social. No segmento não governamental as relações de representatividade são pessoais e eventuais, não ocorrendo uma comunicação sistemática. Os segmentos que demonstraram maior fragilidade nas relações foram o segmento dos profissionais da área e dos usuários da Política de Assistência Social. Concluímos que, a representatividade dos usuários e profissionais da área no âmbito do CMAS é limitada. Portanto, em linhas gerais, podemos inferir que, as relações entre os **conselheiros/representantes** e **representados**, ocorrem de forma mais significativa no segmento governamental do que no segmento não governamental.

As concepções de representatividade expressas pelos conselheiros são significativas e podem ser sintetizadas na busca aos interesses gerais, responsabilidade, participação e comprometimento com a Política de Assistência Social. Concluímos que, fica uma lacuna na materialização destas concepções na prática cotidiana destes conselheiros, a qual não foi avaliada de forma objetiva pelos **conselheiros/representantes** entrevistados.

As relações de representatividade dos conselheiros de assistência social, de forma geral, se configuram num contexto pessoal, com fragilidade de vínculos entre os **conselheiros/representantes** e as bases representadas, com exceção do segmento governamental ligado à Secretaria de Assistência Social. Nesse segmento foi percebida uma relação diária, tranquila e harmoniosa entre os **conselheiros/representantes** e os **representados**.

Nas falas dos **conselheiros/representantes** e do **representado** governamental transparece a concepção de que os interesses gerais devem prevalecer nas discussões/deliberações do CMAS, bem como o compromisso com o interesse dos representados. Porém existe grande fragilidade na materialização desses interesses nas discussões do CMAS, pela dificuldade de articulação entre os **conselheiros/representantes** e **representados**. Foi encontrado nas relações de representatividade do segmento não governamental o reflexo dos interesses das entidades sociais e quanto aos interesses dos usuários, estes estão pouco refletidos no âmbito do CMAS e, quando surgem, é sem protagonismo dos próprios usuários. Na representatividade no CMAS transparece as relações centralizadoras do poder,

determinadas historicamente pela cultura política, as quais mantêm o usuário aliado do processo participativo.

Os **conselheiros/representantes** do segmento não governamental não realizam integralmente a interlocução com as bases que os elegeram, apresentam relações pontuais, enfraquecendo, assim, a representatividade. No segmento governamental, a representatividade está mais fortalecida, mesmo porque, os **conselheiros/representantes** da Secretaria Municipal de Assistência Social e seus **representados**, se relacionam de forma mais efetiva, por meio das relações de trabalho.

Nas relações de representatividade que se estabelecem no CMAS, os conselheiros são sujeitos políticos, para tanto, necessitam estabelecer seguras relações de parceria e cumplicidade com os segmentos representados e ter o conhecimento que, como capazes de influenciar a política, estariam exercendo uma ação coletiva, “[...] lidando com a resolução de conflitos ou fornecendo mecanismos para a tomada de decisões [...]”. (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p.80).

No âmbito do CMAS, o fortalecimento das relações de representatividade são desafios que estão colocados, principalmente quando existe a intenção de estabelecer uma nova cultura, sustentada em princípios e diretrizes que se fundamentam na construção de práticas opostas às instituídas, até então. Essa nova cultura deve ser fortalecida na heterogeneidade das forças sócio-políticas que se relacionam no CMAS, havendo a necessidade de protagonismo dos interesses dos usuários da assistência social. É justamente essa heterogeneidade de forças que permite que o CMAS possua visibilidade política e que busque consensos quando se referir aos interesses gerais que devem orientar a Política de Assistência Social no município.

Na contemporaneidade, as relações sociais que comandam a vida cotidiana, são permeadas pela afirmação de sentimentos e aspirações particulares, onde emergem comportamentos de retraimento e conformidade, frente à realidade. Há um domínio de relações excludentes entre os indivíduos e, cada vez mais, ocorre a individualização das relações sociais, onde os interesses individuais/particulares se sobressaem.

Nesse contexto, encontra-se o objeto dessa pesquisa: as relações de representatividade dos atuais Conselheiros Municipais de Assistência Social de

Ponta Grossa, inserido nesse cenário individualista, competitivo e fragmentado, em que torna-se difícil a convivência entre os indivíduos e principalmente a atuação de sujeitos representativos, que devem estar preparados para garantir os interesses da coletividade, por meio da participação na esfera pública.

Essas considerações abrem perspectivas para estudos mais aprofundados sobre a temática dessa pesquisa, onde a relação complementar entre a democracia representativa e a democracia participativa (direta), ainda é um desafio na contemporaneidade, pois essa complementaridade necessita de uma participação social ativa e solidificada em relações de parceria, cumplicidade e articulação entre os sujeitos políticos envolvidos nesse processo e seus representados.

O trabalho como Assistente Social junto ao Conselho Municipal de Assistência Social possibilitou maior envolvimento da pesquisadora com o tema e a problemática da representatividade dos conselheiros. O desenrolar da pesquisa delineou-se como um momento privilegiado de descobertas e construção de significados, que qualificaram a proximidade com o objeto dessa pesquisa e também a intervenção profissional. Enquanto Assistente Social, servidora pública, mestrande e cidadã, penso no meu papel de sujeito político e, dessa forma, contribuir nos caminhos da Política de Assistência Social no município, para que esta não fique restrita aos avanços da legalidade.

REFERÊNCIAS

- AMMANN, S. **Participação Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978. 133 p.
- ANDERSON, P. et al. A Trama do Neoliberalismo, Mercado, crise e exclusão social. In: _____. SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 139-180.
- BAQUERO, M. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. p. 105-140.
- BATTINI, O. Suas: conquistas sociais e desafios. In: _____. **SUAS Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras, 2007. (Série núcleos de pesquisa; n.9). p. 09 - 17.
- BATTINI, O.; COSTA, L. C. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In: BATTINI, O. (Org.). **SUAS Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras, 2007. (Série núcleos de pesquisa; n.9). p. 19 - 58.
- BATTINI, O. (Org.). Das referências teórico-metodológicas. In: _____. **Assistência Social: constitucionalização, representação, práticas**. São Paulo: Veras, 1998. (Série temas; n.2). p. 23 - 59.
- BECKER, M. L. Sociedade Civil, esfera pública e mídia: confrontos e convergências entre diferentes concepções. In: LUIZ, D. E. C. (Org.). **Sociedade Civil e Democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras, 2010. p. 87- 108.
- BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e democracia. **Lua Nova, revista de cultura e política**, São Paulo, n. 33, p. 5-16, 1994.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Tradução de Carmem C. Varriale et al. 11. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998. v.2.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.
- _____. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000b.

_____. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 63-118.

_____. **O Socialismo no Século 21: há vida após o neoliberalismo?** Tradução de Fabiane Tejada da Silveira et al. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/Constituicao.htm>>. Acesso em 20 de abr. 2010.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

CACCIA-BAVA, S. **Participação, representação e novas formas de diálogo**. São Paulo: Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

CALVI, K.U. O controle social nos conselhos de políticas e de direitos. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, n.8, p. 9-20, 2008. Disponível em <<http://www.uepg.br/emancipacao>>. Acesso em 03 de novembro de 2011.

CAMPOS, E.B.; MACIEL, C.A.B. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 55, p. 149-154, 1997.

CARVALHO, M.C.A.A. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Pólis Assessoria, Formação e estudos em políticas sociais, 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf>. Acesso em 18 janeiro de 2011.

CHAMMA, G. **Ponta Grossa: o povo, a cidade e o poder**. Ponta Grossa: [s.n.], 1988.

CHAUÍ, M. Cultura Política e política cultural. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, n. 23, p.71-94, jan./abr. 1995. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n23/v9n23a06.pdf>>. Acesso em 25 de outubro de 2011.

COLIN, D.R.A. Breve História e Significado da Assistência Social. In: BATTINI, O. (Org.). **Política Pública da Assistência Social no Estado do Paraná**. Curitiba, [CIPEC:CPIHTS], 2003.

_____.Representação Política: conceito,configurações e paradoxos. In: BATTINI, O. (Org.). **Assistência Social: constitucionalização, representação, práticas**. São Paulo: Veras, 1998. (Série temas; n.2), p.135-197.

COLIN,D.A.;FOWLER,M.B. Entidades de Assistência Social e Correlatas:reconstruindo conceitos e compromissos. In: BATTINI, O. (Org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras, 2007. p.101-131.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Livros Atas de Nº 01 a Nº 04, 1995 a 2010.

_____.Relatório da Eleição para representantes da Sociedade Civil, biênio 2010/2011, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução Nº 23, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de trabalhadores do Setor.

_____.Resolução Nº 24, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social.

CORREIA, M.V.C. Que Controle na Política de Assistência Social? **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 72, p. 119-144, 2002.

COUTINHO, C.N. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo:Cortez, 2006.

_____.**Marxismo e Política**: a dualidade de poderes. São Paulo: Cortez, 1994.

_____.**Cultura e sociedade no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro : DP&A, 2000

DAGNINO, E.; OLVERA, A.J.,PANFICHI, A. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, Campinas: Ed. Unicamp, 2006.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002a. p. 279-301.

_____.Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: FUKS, M; PERISSINOTTO, R. M. (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002b. p. 141-166.

DEMO,P. **Cidadania Pequena**: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil. Campinas: Autores Associados , 2001. (Coleção polêmicas do nosso tempo, n. 80).

DIAS, N. **Orçamento Participativo** - Animação cidadã para a participação política. Lisboa: Associação In Loco, abril 2008. Disponível em <http://www.in-loco.pt/site/parameters/inloco/files/File/upload/Publicacoes/Livro_OP_AF_web.pdf>. Acesso em junho de 2011.

DITZEL, C.H.M. **Imaginários e Representações**: o integralismo dos Campos Gerais 1932-1955. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2007.

DOWBOR, M.; HOUTZAGER, P.; SERAFIM, L. Cartilha: **Enfrentando os Desafios da Representação em Espaços Participativos**. São Paulo: CEBRAP: IDS, 2008.

DURIGUETTO, M.L. **Sociedade Civil e Democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Sociedade civil e Democracia**. In: Palestra proferida na Universidade Estadual de Ponta Grossa, 23 de março de 2011. Ponta Grossa: UEPG, 2011

FERREIRA, A.B.H. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, Folha de São Paulo, 1994 - 1995.

FERNANDES, F. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FUKS, M. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M. (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. p.245-272.

GOHN, M.G. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. 189 p.

_____. Conselhos populares e participação popular. Revista **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 34, p. 65-90, 1990.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **O Protagonismo da Sociedade Civil**: movimentos sociais, ONG's e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2008. (Coleção questões da nossa época; v.123).

GOMES, W. Esfera Pública política e mídia: com Habermas, contra Habermas. In: RUBIM, A.A.C.; BENTZ, I.M.G.; PINTO, M.J. (Orgs.). **Produção e recepção dos sentidos midiáticos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

IANNI, O. **Origens agrárias do estado Brasileiro**. São Paulo : Brasiliense, 1984.

IDEIAS. Dossiê: os movimentos sociais e a construção democrática. Desafios e Possibilidades da participação da sociedade civil na construção de uma gestão pública democrática. **Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**, Campinas, UNICAMP, p. 75-96, 1998/1999.

IPARDES. **Perfil do Município de Ponta Grossa**. Disponível em <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?Municipio=84000&btOk=ok>. Acesso em 20 de abril de 2011.

LAVALLE, A.G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006a.

_____. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.21, n. 60, p. 43-66, 2006b.

LÜCHMANN, L.H.H., A representação no interior das experiências de participação. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007, p. 139-170, 2007.

_____. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n. 52, p.87-97, jan./abr. 2008.

LUIZ, D.E.C. (Org.). Sociedade Civil: concepções e expressões presentes nas dissertações do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG. In: _____. **Sociedade Civil e Democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras, 2010. p. 55-86.

_____. **Rupturas moleculares emancipatórias: a potencialidade da prática do serviço social**. 2005, 281 f. Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

_____. As possíveis dimensões emancipatórias de uma capacitação. In: LAVORATTI, C. (Org.). **Programa de Capacitação Permanente na Área da Infância e da Adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2007. p. 69-93.

MACPHESON, C.B. **A Democracia Liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 118 p.

MARTINS, A.C. Conselhos de Direitos: democracia e participação popular. In: SALES, M.A.; MATOS, M.C.; LEAL, M.C. (Orgs.). **Política Social, Família e Juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004. p. 189-206.

MARX, K. **Manuscritos Econômicos Filosóficos**. Tradução de Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**: teses sobre Feuerbach. Tradução de Silvio Donizete Chagas. 8. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

MARTINELLI, M.L. O Uso de Abordagens Qualitativas na Pesquisa em Serviço Social. In: _____. **O Uso de Abordagens Qualitativas na Pesquisa em Serviço Social**: um instigante desafio. Seminário sobre metodologias qualitativas de pesquisa 2. ed. São Paulo: Ed. PUCSP, NEPI, 1994. p. 11-18.

MENDES, D.C. V.R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálises**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 143-153, jul./ dez. 2007.

MESTRINER, M.L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1998.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 (DOU 28 de outubro de 2004). Conselho Nacional de Assistência Social, Brasília, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social/ NOB/SUAS**. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social, Brasília, 2005.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M.L. **Estado, Classe e Movimento Social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2010. 384 p.

NETTO, A.G.M. et al. **Dicionário de ciências sociais**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1986.

NOGUEIRA, M.A. **Um Estado para a Sociedade Civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, Jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000200010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em 25 de março de 2011.

OLIVEIRA, H.M.J. **Cultura Política e Assistência Social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Tradução de Eduardo Francisco Alves e Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

PAOLI, M.C.; TELLES, V.S. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. **Cultura e Política nos movimentos sociais latino americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. p. 103-148.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, J.C.M. Poder Local em Ponta Grossa: algumas considerações sobre sua evolução. In: DITZEL, C. H. M.; SAHR, C. L. L. (Orgs.). **Espaço e Cultura: Ponta Grossa e os Campos Gerais**. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2001. p. 53-64.

PERISSINOTTO, R.M. **Participação e democracia**: o caso do Conselho de Assistência Social de Curitiba. In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M. (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. p. 211-243.

PONTA GROSSA. **Plano Diretor Participativo**. Equipe Técnica Municipal. Apêndice 1.1., 2005 e 1.3., 2005 PMPG, 2006. Disponível em <http://www.pg.pr.gov.br/files/planodiretor/Y_apendice_1.1_aspectos_regionais.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2011.

_____. Lei Municipal Nº 4.853 de 23 de dezembro de 1992. Cria a Secretaria Municipal de Ação Social e dá outras providências. Disponível em <<http://www.cmpg.pr.gov.br/>>. Acesso em 20 de março de 2011.

_____. Lei Municipal Nº 5.372 de 26 de dezembro de 1995. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em <<http://www.cmpg.pr.gov.br/>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2011.

_____. Lei Municipal Nº 7.194 de 19 de maio de 2003. Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 5.372, de 26/12/95. Disponível em <<http://www.cmpg.pr.gov.br/>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2011.

_____. Lei Municipal Nº 6.060 de 28 de outubro de 1998. Altera a Lei Nº 5.372 de 26/12/1995 que cria o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social. Disponível em <<http://www.cmpg.pr.gov.br/>>. Acesso em 20 de março de 2011.

_____. Lei Municipal Nº 9.302 de 17 de dezembro de 2007. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.cmpg.pr.gov.br/>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2011.

_____. Lei Municipal Nº 10.075 de 17 de novembro de 2009. Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 9.302 de 17 de dezembro de 2007. Disponível em <<http://www.cmpg.pr.gov.br/>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2011.

_____. Lei Municipal Nº 10.454 de 16 de dezembro de 2010. Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 9.302 de 17 de dezembro de 2007. Disponível em <<http://www.cmpg.pr.gov.br/>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2011.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Democratizar a gestão das políticas sociais**- um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, A.E. [et all]. (Orgs.). Serviço Social e saúde. OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006. p. 73 a 87.

ROUSSEAU, J.J. **O contrato social**: princípios de direito político. Ed Ridendo Castigat Mores, 2002. Disponível em <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.polf>> Acesso em 01 set 2009.

SADER, E. Para outras democracias. In: SANTOS, B.S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.651-671.

SANTOS, B.S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHIMANSKI, E.F. **Conservadorismo e Tradição em Ponta Grossa**: representação social, mito ou realidade da política local? 2007, 163 f. Dissertação, (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas), Universidade Estadual de Ponta Grossa UEPG, Ponta Grossa, 2007.

SCHUMPETER, J.A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Plano Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa**. SMAS: Ponta Grossa, 2011.

_____. **Perfil do Município**. Divisão de Monitoramento, Controle Social e Sistemas de Informação. SMAS: Ponta Grossa, 2011.

SEMERARO, G. **Gramsci e a Sociedade Civil**: cultura e educação para a democracia. Petrópolis: Vozes, 1999.

SILVA, J.A. **Fatores endógenos e exógenos que levaram à imigração/resistência de pequenos produtores do Distrito de Itaiacoca/Ponta Grossa/PR na década de 1970**. 2008, 192 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2008.

SILVEIRA, J.I. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, O. (Org.). **SUAS Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba, PR: CIPEC, 2007. (Série núcleos de pesquisa; n.9). p. 59-131.

SIQUEIRA, R.B. **Conselhos de política e participação democrática: análise dos setores saúde e assistência social em Ponta Grossa, PR**. 2006, 142 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa UEPG, Ponta Grossa, 2006.

SIMIONATTO, I. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. 3. ed. Florianópolis: Ed da UFSC; São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, D. E.C. (Org.). **Sociedade Civil e Democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras, 2010. p. 29-54.

SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008, 556 p

SOUZA, R. O. Participação e Controle Social. In: SALES, M.A.; MATOS, M.C.; LEAL, M.C. (Orgs.). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 167-187.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E.(Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p 47-103.

TEIXEIRA, E. **O Local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, S.M.F. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. Rio de Janeiro, **Revista Cadernos de Saúde Pública**, v.1, n.4, dez. 1985. Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas e Escola Nacional de Saúde Pública FIOCRUZ — RJ. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1985000400002>. Acesso em 07 de novembro de 2011.

TORRES, I.C. **As Primeiras Damas e a Assistência Social: relações de gênero e poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VAZQUEZ, A.S. **Entre a Realidade e a Utopia**: ensaios sobre política, moral e socialismo. Tradução de Gilson B. Soares. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, v.49).

WANDERLEY, L.E. Rumos da Ordem Pública no Brasil: a construção do público. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n. 4, p 96-106, out./dez. 1996. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n04/v10n04_11.pdf>. Acesso em 05 de setembro de 2011.

YASBEK, M.C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo, ano XXIV. n.77, p. 11-29, 2004.

Apêndice A
Quadro Síntese

QUADRO SÍNTESE

Com intenção de organizar uma síntese conclusiva organizamos os quadros a seguir, destacando os principais dados e categorias analíticas presentes no processo de pesquisa.

Categorias de análise	Síntese interpretativa dos dados analisados junto aos conselheiros/representantes CR	Síntese interpretativa dos dados analisados junto aos representados RT
Motivação e Conhecimento	-os três conselheiros/representantes não governamentais estavam motivados para participar do CMAS; - dois conselheiros/representantes governamentais estavam motivados e um colocou que não teve escolha; - dois conselheiros/representantes não governamentais percebem o CMAS como gerador de saber e multiplicador do conhecimento; - motivos levantados pelos conselheiros/representantes não governamentais para participar do CMAS: ✓ Obtenção de conhecimento, ✓ Poder representar os usuários que tem pouca representação, ✓ Incentivar os excluídos a terem uma vida digna. -os conselheiros/representantes não demonstram nas falas um conhecimento expressivo do CMAS anterior ao ingresso como conselheiro, com exceção do representante do segmento dos profissionais que já exerceu funções no CMAS; -o conselheiro/representante do segmento entidades buscou informações com pessoas mais experientes, já participantes do CMAS.	-conhecimento do candidato foi determinante; -o representado não governamental (segmento usuários) não tinha conhecimento sobre o CMAS; -os três representados não governamentais apontam o relacionamento de trabalho como o meio de conhecimento do candidato a conselheiro; -no processo eleitoral prioriza-se as relações de confiança, fidelidade, amizade, deixando em segundo plano a noção de competência. -motivos levantados pelos representados para votar nos candidatos: votam na pessoa que partilha os mesmos interesses que os seus; a melhor forma de captar informações é fazendo parte do CMAS; ser conselheiro pode trazer benefícios para suas entidades sociais. - Relações apontadas como determinantes para o voto: -relação de confiança; -relação de amizade; -relação de trabalho;

Síntese das Categorias de Análise- categoria 1 - Motivação e Conhecimento.

Categorias de análise	Síntese interpretativa dos dados analisados junto aos conselheiros/representantes CR	Síntese interpretativa dos dados analisados junto aos representados RT
Materialização da representatividade dos conselheiros nas discussões do CMAS	-os conselheiros/representantes governamentais afirmam que existem resultados positivos de incorporação de suas demandas; - quando as demandas são oriundas do governo, as deliberações são favoráveis, porém, quando as propostas representam outros interesses, a incorporação da demanda não ocorre de forma tão espontânea; -o conselheiro/representante não gov. (segmento dos profissionais) não visualiza a incorporação de sua demanda; - o conselheiro/representante não gov. (segmento usuários) coloca que obtém retorno de suas questões levadas ao CMAS; - os conselheiros/representantes se reportam aos repasses financeiros para as entidades sociais como uma demanda positiva de suas demandas; - o conteúdo das atas revela que os conselheiros/representantes não governamentais contribuem, de modo significativo, no interior das discussões, análises e deliberações do CMAS. -através da análise das atas percebemos que o segmento não governamental é tão, ou até mais participativos que o segmento governamental durante as reuniões plenárias do CMAS.	-apesar dos interesses dos representantes serem contemplados nas relações que se estabelecem no CMAS, os interesses dos representados não logram o êxito esperado. - os três representados não governamentais não conhecem as discussões ou deliberações do CMAS. Principais colocações realizadas: - “não existe a devolução das situações” (segmento profissionais). - “nunca ninguém comentou nada” (segmento dos usuários). -“no geral ela não repassa” (segmento entidades). -o representado governamental conhece as demandas do CMAS porque recebe informações sobre elas, é informado.

Síntese das Categorias de Análise- categoria 2 - Materialização da representatividade dos conselheiros nas decisões do CMAS.

Categorias de análise	Síntese interpretativa dos dados analisados junto aos conselheiros/representantes CR	Síntese interpretativa dos dados analisados junto aos representados RT
Relações dos conselheiros com os segmentos representados	- no segmento governamental a relação entre os conselheiros/representantes da SMAS e representados é mais fortalecida que na relação entre os conselheiros/representantes e representados não governamentais, pois neste segmento não se estabelece um fluxo de comunicação, como colocam: - é uma relação “positiva, de respeito e muito tranquila” com o gestor, “a relação é direta e acaba acontecendo”; -- em se tratando dos conselheiros/representantes das outras Secretarias municipais, as relações entre os conselheiros/representantes e representados é mais frágil, apontando que as questões de sua secretaria não se relacionam com as questões da assistência social; - para os conselheiros/representantes não governamentais a relação não acontece com a mesma intensidade que no segmento governamental: - para o conselheiro/representante (segmento dos profissionais) a comunicação “tem e não tem” e nunca foi a uma reunião de seu conselho de classe, o qual representa, -o conselheiro/representante (segmento entidades) coloca uma relação de incentivo a participação no CMAS, repassa informações, -o conselheiro/representante (segmento usuários) faz um trabalho de divulgação do CMAS junto aos usuários.	- para o representado governamental a relação com o CMAS é “harmônica, pacífica, tranquila, apesar de algumas situações espinhosas”. RT governamental não visualiza o CMAS como um espaço de representação de interesses distintos; - fragilidade nas relações entre o representado não governamental (segmento usuários) e sua representação, - o representado (segmento dos profissionais) diz ter uma relação pessoal com seus representante e não enquanto classe; - o representado não governamental (segmento entidades) comunica-se com o representante, porém somente recebe informações quando é algo que interessa à entidade, como coloca: “no geral ela não repassa”;

Síntese das Categorias de Análise- categoria 3 - Relações dos conselheiros com os segmentos representados.

Categorias de análise	Síntese interpretativa dos dados analisados junto aos conselheiros/representantes CR	Síntese interpretativa dos dados analisados junto aos representados RT
Relações dos conselheiros com os segmentos representados Concepções e Avaliação da representatividade	- para os conselheiros/representantes não governamentais: -o conselheiro/representante (segmento entidades), percebe que é portador da voz daqueles que não chegam até o CMAS. Coloca que os conselheiros devem olhar no todo. - para o conselheiro/representante (segmento usuários): leva ao usuário o conhecimento do que é o CMAS: “então acho que estou representando”. - para o conselheiro/representante (segmento dos profissionais): “não é minha opinião que conta, mas a opinião coletiva, tento ser o mais coletiva possível”. aponta dificuldades de acesso aos dados e informações; - para os conselheiros/representantes governamentais: - o conselheiro/ representante1 da SMAS aponta a representatividade ideal: o interesse público deveria permanecer e não o interesse político, coloca que muitas vezes tem que votar de acordo “com aquilo que o órgão que eu represento quer que eu faça”, porém vota de acordo com a sua consciência. - o conselheiros/representante2 da SMAS aponta a representatividade vinculada com a responsabilidade para com quem os indicou, e também a responsabilidade com o que a legislação e a Política de Assistência Social determina. - o conselheiro/representante3 coloca que a representatividade é estar participando, representando o segmento, a classe a qual pertence. Aponta que não existe avanço social se não houver a participação “como sujeito ativo das questões”.	- para o representado não governamental (segmento dos profissionais) a representatividade é muito mais pessoal que de classe, coloca que existe a necessidade de troca de informações, “para que a gente possa estar junto, sugerindo, propondo”; - para o representado não governamental (segmento entidades) a representatividade tem que ter qualidade, deve haver vínculo; - para o representado não governamental (segmento entidades) tem que haver transparência; - para o representado governamental o CMAS tem por objetivo atender a comunidade e o Secretário deve prestar serviços para a comunidade e não para um grupo de pessoas; -o representado não governamental (segmento dos profissionais) aponta que ser conselheiro vai ser uma grande honra, pois estarão contribuindo com responsabilidade. Não terão o ranço da politicagem, do compadrismo.

Síntese das Categorias de Análise- categoria 3 - Relações dos conselheiros com os segmentos representados.

Apêndice B
Formulário de dados

FORMULÁRIO DE DADOS

Nome: _____

Naturalidade:	
Reside em: _____	Tempo de Residência: Anos (s): _____ Mês (s): _____
Idade: _____	Possui alguma deficiência? ☐ sim ☐ não
Escolaridade:	☐ ensino fundamental incompleto ☐ ensino fundamental completo ☐ ensino médio incompleto ☐ ensino médio completo ☐ ensino superior incompleto ☐ ensino superior completo – Graduação em: _____ ☐ pós graduação incompleta ☐ pós graduação completa: Especialização : _____ Mestrado: _____ Doutorado: _____
Profissão: _____ _____	Exerce atualmente: ☐ Sim ☐ Não
Ocupação Profissional:	
Qual a sua renda?	☐ de 01 a 02 salários mínimos ☐ de 02 a 04 salários mínimos ☐ de 04 a 06 salários mínimos

	☐ de 06 a 08 salários mínimos ☐ acima de 10 salários mínimos	
Tempo de atuação na administração pública:	Anos: _____ Meses: _____	
Exerceu mandatos no CMAS?	☐ Sim ☐ Não Quantos? _____	
Atua em algum Conselho? ☐ Sim ☐ Não	☐ Conselho do Deficiente ☐ Conselho de Saúde ☐ Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente ☐ Conselho de Educação ☐ Conselho da Mulher ☐ Outros	
Possui cargo em algum Conselho? ☐ Sim ☐ Não	☐ Presidente ☐ Vice presidente ☐ Coordenador de Comissão ☐ Outro Qual Conselho? _____	
Já participou de capacitações na área da Assistência Social?	Onde? _____ Quando? _____ Qual? _____	
Já participou de Conferências?	☐ Sim Quais? _____ ☐ Não	
É participante ou já participou de outros espaços de participação política?	☐ Sim ☐ Não	Quais? _____
Possui filiação partidária?	☐ Sim ☐ Não	Qual? _____
Atua ativamente no processo eleitoral?	☐ Sim ☐ Não	☐ compareceu em comícios? ☐ trabalhou gratuitamente para

		candidatos?
Você influencia a política?	☐ Sim ☐ Não	

Assinatura _____

Data: __/__/__

Apêndice C
Roteiros de Entrevistas

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS CONSELHEIROS/REPRESENTANTE

- 1- Qual o segmento que o Sr(a) representa no CMAS?
- 2- Qual foi sua motivação para ser Conselheiro?
- 3- Antes de ser conselheiro já conhecia o trabalho do CMAS?
SIM NÃO COMO?
- 4- De que forma acontece a comunicação com o segmento que o Sr(a) representa no CMAS?
- 5- As entidades sociais, profissionais da área ou usuários da assistência social lhe procuram para trazer alguma questão a ser resolvida junto ao CMAS?
SIM NÃO Quais as questões?
- 6- As questões apresentadas pelo Sr(a), enquanto Conselheiro, já foram contempladas nas discussões do CMAS? Quais? e quando?
- 7- Como estas questões chegaram até o Sr(a)?
- 8- O que entende por representatividade no CMAS?
- 9- Como avalia a sua representatividade junto ao CMAS?

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS REPRESENTADOS

- 1-Conhecia o candidato em que votou na eleição para conselheiros em 01 de Março?
SIM NÃO Porque votou nesta pessoa?
- 2- Porque foi votar na eleição para conselheiros?
- 3- Sabe quem é o Conselheiro que representa seu segmento no CMAS?
SIM NÃO Comunica-se com ele? Como?
- 4- O Sr(a) tem conhecimento das discussões e deliberações do CMAS
SIM NÃO Como?
- 5- Como é sua relação com os Conselheiros, em especial o representante do seu segmento?
- 6- Já apresentou questões para serem discutidas no CMAS?
- 7- O que entende por representatividade no CMAS?

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O REPRESENTADO GOVERNAMENTAL

1-Sabe quem é o Conselheiro que representa seu segmento no CMAS?

SIM NÃO Comunica-se com ele? Como?

2- O Sr(a) tem conhecimento das discussões e deliberações do CMAS?

SIM NÃO Como?

3- Como é sua relação com os Conselheiros, em especial o representante do seu segmento?

4- Já apresentou questões para serem discutidas no CMAS? Quais e quando?

5- Alguma demanda apresentada pelo seu segmento já foi incorporada às discussões do CMAS? Quais e quando?

6- O que entende por representatividade no CMAS?