

PUCRS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

Almadiva Gomes do Valle

A MATERIALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Porto Alegre
2018

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

ALMADIVA GOMES DO VALLE

A MATERIALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Giovane Antônio Scherer

Porto Alegre
2018

Ficha Catalográfica

V181m Valle, Almadiva Gomes do

A Materialização do Controle Social na Política de
Assistência Social / Almadiva Gomes do Valle . – 2018.
133.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Giovane Antônio Scherer.

1. Estado. 2. Sociedade Civil. 3. Controle Social. 4. Política de
Assistência Social. I. Scherer, Giovane Antônio. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ALMADIVA GOMES DO VALLE

A MATERIALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em 28 de março de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Giovane Antônio Scherer
(PPGSS/PUCRS)

Prof.^a Dra. Jane Cruz Prates
(PPGSS/PUCRS)

Prof. Dr. Tiago Martinelli
(Serviço Social/UFRGS)

Porto Alegre
2018

AGRADECIMENTOS

“Estude, minha filha, porque o conhecimento ninguém irá tirar de você”. Começo com esta frase para agradecer àquela que foi o motor que me impulsionou para chegar até aqui, minha mãe, Dona Iolanda do Valle, que já não se encontra entre nós.

Agradeço àquele que é a razão de minha vida, meu filho Gabriel, que me estimulou nesta caminhada com sua paciência e carinho.

Agradeço aqueles que me auxiliaram de alguma forma, destacando José Leonel de Carvalho que teve uma maior dedicação a nosso filho facilitando assim o meu processo. À Cleusa Beloni que cuidou não só das questões da casa, mas de nós neste período. À Luciana Nunes que ao destinar atenção ao Gabriel me liberou em muitos momentos para estudar: sem vocês certamente seria mais difícil esta caminhada.

Minha profunda gratidão ao meu orientador, Professor Giovane, que me direcionou neste mar do conhecimento com muita dedicação e sabedoria.

Aos professores da Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social por me desafiarem neste processo de construção do conhecimento e por compartilharem a sua sabedoria nos muitos momentos que tivemos nestes dois anos.

Aos professores que aceitaram participar da minha banca, realizando uma importante troca de saberes. Em especial à Professora Jane Prates que, num momento difícil de minha vida, auxiliou na transferência da banca de avaliação.

A todos os conselheiros e funcionários do CMAS que dividiram comigo a experiência vivenciada desta importante construção do controle social na Política de Assistência Social em Porto Alegre.

À Diretoria Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social por me dar livre acesso ao acervo do conselho e, por autorizar meu afastamento do trabalho, possibilitando a realização do mestrado nos últimos seis meses.

Por fim, um agradecimento especial aqueles que são a razão por estar aqui, os usuários desta política, os quais merecem não só nosso respeito, mas o caminhar com eles para que esta política efetive os seus direitos.

RESUMO

O tema central dessa dissertação de mestrado é analisar a materialização do controle social na Política de Assistência Social em Porto Alegre. A instância de controle social tem como função a normatização, a fiscalização e a deliberação da política nas três esferas de governo. Como base teórica, foram adensadas as categorias Estado, Sociedade Civil e Política Social dando sustentação a esta produção. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica, documental e empírica. Na pesquisa bibliográfica, foram priorizados os periódicos qualificados como A1, A2, B1 e B2 pela Capes, tendo como amostra doze artigos que contemplaram a temática da pesquisa. A pesquisa documental teve como objetivo o resgate da história do Conselho Municipal de Assistência Social e a implantação da Política de Assistência Social, através da análise de documentos do acervo do conselho. Da pesquisa empírica participaram nove sujeitos, sendo sete conselheiros e dois funcionários do conselho. O estudo foi ancorado no método dialético-crítico que atravessou todo o processo desta dissertação. A referência para a análise dos dados foi a análise de conteúdo, baseada em estudos de Bardin (1977). Os resultados obtidos apontam que a Política de Assistência Social e o Conselho surgem em um contexto de ampliação democrática. Assim, a participação popular se constituiu como um dos pilares na implantação e implementação desta política e do conselho. Percebe-se que, com a retomada mais radical do neoliberalismo no país, há uma mudança do projeto político na administração do município, ocorrendo um declínio significativo no avanço da política. No processo de organização do conselho, houve uma articulação com a implantação da política, evidenciando, assim, a sua incidência na construção da mesma e a importância desta instância na garantia deste processo. Por fim, sinaliza-se um longo caminho para concretização da participação dos usuários na política e no conselho de Porto Alegre, ameaçado na atualidade pelos processos de desmonte de direitos

Palavras-chave: Estado. Sociedade Civil. Controle Social. Política de Assistência Social.

ABSTRACT

The main theme of this master's thesis is to analyze the materialization of social control in the Social Assistance Policy in Porto Alegre. The function of social control is to regulate, supervise and deliberate the policy in the three spheres of government. As a theoretical basis, the categories of State, Civil Society and Social Policy were broadened giving support to this production. A bibliographical, documentary and empirical research was carried out. In the bibliographic research, the journals qualified as A1, A2, B1 and B2 by Capes were prioritized, having as a sample twelve articles that covered the research theme. The documentary research had as objective the rescue of the history of the Municipal Council of Social Assistance and the implantation of the Policy of Social Assistance, through the analysis of documents of the collection of the council. From the empirical research, nine subjects participated, being seven counselors and two board members. The study was anchored in the dialectical-critical method that went through the entire process of this dissertation. The reference for data analysis was content analysis, based on studies by Bardin (1977). The results obtained indicate that the Social Assistance Policy and the Council arise in a context of democratic expansion. Thus, popular participation became one of the pillars in the implementation and implementation of this policy and the council. It is noticed that, with the most radical resumption of neoliberalism in the country, there is a change of the political project in the administration of the municipality, occurring a significant decline in the advance of the policy. In the process of organizing the council, there was an articulation with the implementation of the policy, evidencing, therefore, its incidence in the construction of the same and the importance of this instance in the guaranteed of this process. Finally, there is a long way to achieve the participation of users in politics and the council of Porto Alegre, currently threatened by the processes of dismantling of rights.

Keywords: State. Civil Society. Social Control. Social Assistance Policy.

LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CORAS – Comissão Regional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

DNA – Ácido desoxirribonucleico – sigla de substâncias químicas envolvidas na transmissão de caracteres hereditários.

DEM – Partido Democratas

FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania

FESC – Fundação de Educação Social e Comunitária

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GPP – Gestão Público Participativa

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MCP – Movimento de Cultura Popular

NOB – Norma Operacional Básica

NOBSUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONGs – Organizações não Governamentais

OS – Organizações Sociais

OP – Orçamento Participativo

PFL – Partido da Frente Liberal

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SAS – Secretaria de Assistência Social

SMSSS – Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO: PERCURSO TEÓRICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	10
2 O ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA SOCIEDADE CAPITALISTA: ENTRE A DOMINAÇÃO E O CONSENSO .	23
2.1 O ESTADO E A SUA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA ...	25
2.1.2 SOCIEDADE CIVIL E SUA INTER-RELAÇÃO COM O ESTADO.....	32
2.2 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: PARTICULARIDADES HISTÓRICAS E SEUS REFLEXOS NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO	38
3 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONSTRUÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL	56
3.1 FUNDAMENTOS DE POLÍTICA SOCIAL NA ÓRBITA DO CAPITAL.....	57
3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: TRAJETÓRIA DA CONSTITUIÇÃO DE 88 AO SUAS.....	64
3.3 A CONSTRUÇÃO DA INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: BUSCAR O SONHO E CONSTRUIR O POSSÍVEL.....	71
4 A CONSTITUIÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTO ALEGRE	79
4.1 CMAS: UMA EXPERIÊNCIA DE CONTROLE SOCIAL CONSTRUÍDA POR DIVERSOS ATORES SOCIAIS.....	80
4.2 PROJETOS SOCIETÁRIOS EM DISPUTA NA MATERIALIZAÇÃO DA INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL.....	94
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS.....	107
APÊNDICE A – Instrumento de análise documental.....	120
APÊNDICE B - Instrumento de análise documental.....	121
APÊNDICE C - Instrumento de análise bibliográfica	122
APÊNDICE D – Critérios de inclusão e exclusão	123
APÊNDICE E - Roteiro de entrevista para os funcionários.....	124
APÊNDICE F - Roteiro de entrevista para os conselheiros.....	126
APÊNDICE G - Termo de concordância institucional	128
APÊNDICE H - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	129
ANEXO A – Parecer consubstanciado do CEP	134

1 INTRODUÇÃO: PERCURSO TEÓRICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA

Meu estado de espírito sintetiza estes dois sentimentos [otimismo e pessimismo] e os supera: sou pessimista com a inteligência, mas otimista com a vontade. Em cada circunstância, penso na hipótese pior, para pôr em movimento todas as reservas de vontade e ser capaz de abater o obstáculo (GRAMSCI).

O contexto contemporâneo se caracteriza por um processo marcado por violações de direitos historicamente conquistados, com isso as perspectivas futuras que se apresentam não são favoráveis à grande parte da população brasileira. Portanto, o debate acerca das ferramentas de participação, em especial do controle social, mostra-se fundamental neste momento em que há uma significativa ameaça aos direitos adquiridos.

Nesse sentido, ao abordar o tema, controle social na Política de Assistência Social em Porto Alegre, busca-se provocar uma discussão da importância da instância democrática e do seu papel na defesa desta política.

A presente dissertação de mestrado discute a materialização do controle social na implementação da Política de Assistência Social. Esta investigação tem como finalidade a análise e a problematização da materialização do controle social na construção da Política de Assistência Social em Porto Alegre, no período de 1995 a 2016. A escolha do referido período abrange a totalidade de dez gestões do conselho, proporcionando, assim, uma análise mais aprofundada. Em que pese o fato de o controle social ultrapassar a prática conselhistas, essa instância tem tal função como preponderante, razão para constituir-se como objeto desse estudo de mestrado. O ano de 1995 foi definido como data de início da pesquisa porque neste período ocorreu a implantação da Política de Assistência Social em Porto Alegre, sob a lógica constitucional dos direitos sociais. Dentro desta perspectiva, neste mesmo ano, também ocorreu a criação do Conselho Municipal de Assistência Social, conformando a instância formal para efetivação do controle social desta política. Destaca-se que o estudo desta dissertação teve como objeto de análise a constituição do controle social na implementação da Política de Assistência Social no município de Porto Alegre, assim como a problematização dos diferentes projetos societários em disputa nesta instância democrática.

Para resgatar os elementos constitutivos desta realidade, faz-se uma análise da construção do controle social na Política de Assistência Social no âmbito

nacional, como também a materialização do Conselho na trajetória desta política pública no município de Porto Alegre, verificando, nesta esfera, os diferentes projetos societários em disputa. O referido estudo faz o movimento que articula o geral e o particular, por compreender que “o conhecimento do concreto opera-se envolvendo universalidade, singularidade e particularidade” (NETTO, 2011, p.45).

Neste sentido, o resgate histórico abrange o período pós-1988, pois foi com a Constituição Federal de 88 que a assistência passa a ter o *status* de política pública. Assim, não se pode deixar de destacar a Constituição Federal de 1988 (CF-1988) que foi um marco de redemocratização do Estado brasileiro garantindo a participação popular, elemento fundamental para a construção do controle social. A participação social ou participação popular são “formas de expressão da vontade individual e coletiva da sociedade, com o objetivo de contribuir com propostas de mudança e de interferir nas tomadas de decisão do poder público” (BRASIL, 2010, p. 29).

A partir da Constituição de 1988 foram criados mecanismos de participação da sociedade civil na elaboração e controle da gestão das políticas públicas. Estas conquistas proporcionaram novas formas de inserção da sociedade na gestão das políticas públicas de forma direta, podendo destacar, como exemplo, a implantação de orçamentos participativos e a criação de conselhos gestores de políticas públicas.

Na atual conjuntura, destaca-se que o Plano Ponte para o Futuro¹ rompe com essa forma de modelo de gestão do tipo cogestão Estado e sociedade, uma vez que essa perspectiva é inaugurada no Brasil na década de 1990, com a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), porém vem se intensificando na realidade brasileira nos últimos anos.

O tema controle social é um fenômeno social instigante que, no contexto das transformações societárias, se entrelaça em processos de avanço e retrocesso da democracia, entretanto constitui importante alternativa de democracia participativa. Pesquisar o controle social implica estender o olhar para a implementação e consolidação da Política de Assistência Social, no âmbito nacional e em particular em Porto Alegre que é foco da presente pesquisa.

As experiências de natureza profissional, como também teórica e política, conduziram a escolha do tema “A materialização do controle social na Política de

¹ Ponte para o Futuro é o programa econômico do PMDB apresentado em Brasília no dia 29 de outubro de 2015. Este programa foi lançado no período de crise política no país.

Assistência Social” como objeto de pesquisa. Segundo Closs (2015), a escolha de um tema de pesquisa, enquanto parte do esforço singular envolvido na construção do conhecimento, amplia seu sentido e força quando coletivamente referenciado no horizonte das lutas.

A experiência profissional, na esfera estatal, e a militância na Política de Assistência Social foram fatores que contribuíram na escolha do fio condutor desta pesquisa. A experiência profissional no âmbito da política pública de assistência social, há mais de duas décadas, proporcionou à autora a possibilidade de acompanhar e contribuir na construção desta política. Porém, foi a vivência, enquanto profissional de Serviço Social, no Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, que despertou o interesse para a apreensão deste processo histórico que traz vários elementos do contexto da implantação da Política de Assistência Social, em especial, a constituição e a materialização do espaço de controle social.

No curso deste processo, adotar o controle social na Política de Assistência Social enquanto tema de pesquisa não foi uma tarefa fácil. No entanto, este desafio impulsiona e instiga o debate, visto que, na atualidade, mais do que nunca este tema é de extrema relevância, pois o conteúdo desta pesquisa pode contribuir para o fortalecimento e visibilidade deste espaço democrático, como resistência ao retrocesso dos direitos sociais que está sendo vivenciado pela sociedade brasileira.

Considerando que estas instâncias democráticas, são espaços de participação social que surgem para incidir nas políticas públicas de modo deliberativo, Neves (2012) assinala que as décadas de 1970 e 1980 no Brasil foram marcadas pelo ressurgimento da participação popular, decorrente do confronto entre sociedade civil e o Estado autoritário, durante o regime militar. A década de 80, durante o processo de redemocratização, foi marcada pela efervescência dos movimentos sociais na luta por direitos. A CF de 88 é marcada por esse processo ao instituir a gestão conjunta entre Estado e Sociedade e a efetivação do tripé da seguridade.

A concretização destes mecanismos de participação e controle social foi se constituindo no decorrer das décadas seguintes, embora, não de forma linear, com avanços e retrocessos. Mecanismos de participação democrática na Política de Assistência Social são os conselhos enquanto instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

Bidarra (2006) afirma que os Conselhos Municipais constituem espaços de construção social das relações políticas das comunidades que são referenciadas. Estes espaços se caracterizam por avanços e retrocessos, em um processo permeado por vários atravessamentos. Segundo Iamamoto (2009), as instâncias retratam interesses contraditórios e, portanto, espaços de lutas e disputas políticas.

Porto Alegre tem na sua história uma importante experiência de organização popular, que se reflete na implantação do Conselho e da Política de Assistência Social. Porto Alegre foi um dos primeiros municípios a criar o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), em 1995, desde então este conselho vem atuando na construção da Política de Assistência Social no município.

Neste sentido, observa-se que a trajetória do CMAS se constituiu num contexto histórico de abertura democrática e de conquista de direitos sociais. No entanto, a direção dada à política de assistência, na atual conjuntura, tem demonstrado, conforme Silveira (2016), as reais tendências de desmonte do Sistema Único de Assistência Social, num cenário de redução de direitos, de investida neoliberal e de avanço de uma agenda conservadora na política, em detrimento das conquistas democráticas. Os discursos de manutenção do que se conquistou de forma deliberativa e republicana, nos últimos 10 anos na Assistência Social, não encontram coerência com a prática de gestão sinalizada neste novo período. Neste momento, em que a atual conjuntura brasileira dá sinais de retrocessos nas políticas públicas, é de fundamental importância o fortalecimento da participação social, no sentido da defesa intransigente dos direitos assegurados. Portanto, compreender a trajetória do controle social neste momento ganha outro significado: o da luta pela democracia.

Na perspectiva de compreender o caminho construído pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, elegemos como nosso problema de pesquisa a seguinte questão “Como vem se constituindo a materialização do controle social no processo de implementação da Política de Assistência Social em Porto Alegre”. Enquanto questões orientadoras as seguintes indagações: como se constituiu o controle social na Política de Assistência Social no Brasil? Como se deu a materialização do controle social na trajetória da Política de Assistência Social em Porto Alegre? E como se expressam os diferentes projetos societários em disputa na materialização do controle social no município de Porto Alegre?

Neste sentido, buscou-se, com esta pesquisa, realizar um resgate da história do CMAS, onde objetivou-se destacar não só a construção da experiência de controle social, mas também recuperar a trajetória da Política de Assistência Social em Porto Alegre. Ao destacar esta trajetória do conselho, reporta-se à categoria historicidade.

Segundo Anes et al. (2012), para a análise da realidade e compreensão das suas relações, é preciso considerar a simultaneidade assim como a sucessão das situações que a constituíram, daí a relevância da categoria historicidade no processo de construção do conhecimento.

Para alcançar os objetivos propostos nesse estudo, foi realizada pesquisa bibliográfica, documental e empírica. A pesquisa bibliográfica teve como objetivo mapear como a produção teórica do Serviço Social vem compreendendo o processo histórico do controle social na Política de Assistência Social, proporcionando não só contato com as produções sobre o tema em voga, como também a constatação da escassa produção teórica.

Para Marconi e Lacatos (2003), a pesquisa bibliográfica abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, tendo como finalidade colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto.

A coleta dos dados da referida pesquisa foi realizada em periódicos do Serviço Social qualificados a partir dos descritores: controle social, participação popular, Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS, Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS e Política de Assistência Social.

Nesta etapa, foram priorizados os periódicos qualificados em A1, A2, B1 e B2, sendo que, dos 21 artigos encontrados sobre o tema, 12 artigos estavam enquadrados na definição da amostra. Os artigos selecionados foram publicados entre 1998 a 2013 e encontrados em sete periódicos sendo eles: *Temporalis* - um artigo em 2012; *O Social em Questão* - um artigo em 2013; *Katálysis* - três artigos (1999, 2007 e 2010); *Serviço Social e Sociedade* - dois artigos (2006 e 2012); *Textos e Contextos* - três artigos (2007, 2008, 2011); *Argumentum* - um artigo em 2009 e *Sociedade em Debate* - um artigo em 1998.

Por constatar essa pequena produção em publicações sobre o tema investigou-se além desta amostra, com o intuito de verificar se realmente existia uma escassa produção referente ao tema pesquisado. A partir desta investigação,

constatou-se que há uma importante produção de dissertações de mestrado e doutorado, principalmente em Serviço Social, que tratam do tema em voga, no entanto somente uma pequena parcela é publicada em revistas qualificadas. Sinaliza-se, pois, a importância da publicização deste conjunto de produções para que este conhecimento seja acessível, principalmente aos atores diretamente envolvidos com o controle social.

A pesquisa documental teve como objetivo resgatar a história do Conselho Municipal de Assistência Social, bem como a implantação da Política de Assistência Social em Porto Alegre, sendo realizada no acervo do Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre. A pesquisa documental, segundo Fonseca (2002), recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão. De acordo com Gil (2009), a pesquisa documental ocorre quando é elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento científico; este fator é o que a diferencia da pesquisa bibliográfica.

Na amostra da coleta documental foram analisados alguns documentos que constituem o histórico do Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, auxiliando na compreensão da constituição política e estrutural do conselho. Assim, apontam-se alguns documentos que compuseram a amostra, os quais estão demonstrados no quadro abaixo com a identificação (Apêndices) dos respectivos instrumentos.

Ainda, elegeu-se como critério de inclusão documentos que revelassem o processo de criação e estruturação do conselho (legislação e documentos do período inicial da implantação) e documentos que manifestassem o seu desenvolvimento no decorrer das gestões (Atas e resoluções).

Quadro 1 – Fontes documentais utilizadas na Pesquisa

Identificação do documento	Especificação do documento	Instrumentos de coleta de dados (APÊNDICES A e B)
Documentos do processo de implantação	Ofícios, atas de reuniões, relatos, discurso de posse, etc. Totalizando 10 documentos.	Instrumento de análise documental (APÊNDICE A)

Atas das assembleias das gestões do CMAS	Uma (01) Ata de assembleia de cada gestão do CMAS, totalizando 10 atas.	Instrumento de análise documental (APÊNDICE B)
Resolução	Uma (01) Resolução de cada gestão, totalizando 10 resoluções.	Instrumento de análise documental (APÊNDICE B)
Lei Complementar 352/1995	Dispõe sobre a Política de Assistência Social no município de Porto Alegre.	Instrumento de análise documental (APÊNDICE A)
Decretos nº 11.469/96, nº 12147/98 e nº 15597/07	Regulamentaram a Lei nº 352/95 e fizeram alterações.	Instrumento de análise documental (APÊNDICE A)
Regimento Interno	Regulamentação do funcionamento do CMAS.	Instrumento de análise documental (APÊNDICE A)

Fonte: elaborado pela autora.

O conjunto de documentos forneceram elementos para a reconstrução da história do controle social na Política de Assistência Social no município de Porto Alegre.

Com o objetivo de aproximação do fenômeno estudado, a partir das experiências e conhecimentos dos atores diretamente envolvidos, foi realizada uma pesquisa empírica com um conjunto de atores que participaram das dez gestões do conselho.

A pesquisa empírica ou de campo auxiliou na aproximação da realidade estudada, com base nas experiências e conhecimentos dos atores envolvidos com o fenômeno estudado. Para Fonseca (2002), a pesquisa de campo caracteriza-se pelas investigações em que, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, se realiza coleta de dados junto a pessoas, com o recurso de diferentes tipos de pesquisa.

Nesta pesquisa foi utilizada a entrevista do tipo semiestruturada, que, segundo Triviños (1987), é um dos principais meios para realizar a coleta de dados. O autor acrescenta que a entrevista semiestruturada parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novos questionamentos que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do

informante. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com sete (07) conselheiros e dois (2) funcionários do conselho, totalizando nove (09) entrevistas.

O Conselho Municipal de Assistência Social é uma instância de controle social, da Política de Assistência Social, que possui composição paritária entre governo e sociedade civil. Sendo assim, a pesquisa empírica foi realizada com conselheiros governamentais e da sociedade civil, sendo que, neste último, a amostra contemplou todos os seus segmentos, ou seja, trabalhadores, usuários e entidades prestadoras de serviço. Além destes sujeitos citados, foram incluídos também representantes do quadro de recursos humanos do conselho. Para obter uma melhor dimensão deste fenômeno foi importante identificar a percepção dos diversos atores sob este espaço democrático, o que justificou a escolha desta amostra.

A amostra utilizada na pesquisa empírica foi a não probabilística intencional, ou seja, aquela em que a amostragem é feita por julgamento (intencional), onde o pesquisador deliberadamente escolhe alguns elementos para fazer parte da amostra, com base no julgamento de que aqueles seriam representativos para a sua pesquisa. O pesquisador, além da definição da representação dos diversos segmentos do conselho, considerou mais como critério para a escolha da amostra. Primeiro, aqueles sujeitos com uma grande trajetória na construção do conselho, que vivenciaram toda a caminhada desde sua criação; esta escolha teve o intuito de resgatar informações deste processo histórico. Segundo aqueles sujeitos que possuíam pouca trajetória no conselho; esta escolha serviu para averiguar qual o olhar dos mesmos sobre esta construção. Optou-se por esta amostra não probabilística intencional pela possibilidade de escolha do pesquisador, considerando a experiência adquirida pelo tempo de trabalho no Conselho Municipal de Assistência Social, foco deste estudo. Este tipo de amostragem é bastante utilizado em estudos qualitativos.

A partir da pesquisa empírica se conhece mais do que dados e informações para o estudo, mas os sujeitos e suas experiências. É de extrema importância que a pesquisa tenha o olhar dos atores que foram protagonistas na construção deste espaço de controle social, bem como da própria Política de Assistência Social no município.

Os instrumentos e técnicas acima apresentados foram a base para a análise dos dados coletados, dessa forma foram construídos instrumentos de coleta para cada etapa, os quais estão anexados nos apêndices desta dissertação.

Depois de analisados os dados e obtidos os resultados, foi realizada a análise e interpretação dos mesmos. Na análise de conteúdo, conforme Bardin (1977), deve-se percorrer as seguintes fases: primeiro é realizado a pré-análise que constitui a organização do material. Esta fase

corresponde a um período de intuições, mas tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise [...] trata-se de estabelecer um programa que, podendo ser flexível (quer dizer, que permita a introdução de novos procedimentos no decurso da análise), deve, no entanto, ser preciso (BARDIN, 1977, p.95).

A segunda fase é a exploração do material: “esta fase longa e fastidiosa consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas (BARDIN, 1977, p.131).

O tratamento de dados, inferência e interpretação, é a terceira e última fase. Nesta etapa, Bardin (1977) destaca que os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos e válidos. Segundo a autora, o pesquisador tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos.

Cabe ao pesquisador se envolver totalmente com o material que será analisado, articulando com os pressupostos teóricos e epistemológicos, com base Marxiana, que foram os postulados basilares desta pesquisa. Para Souza et al. (2012), o método na pesquisa em ciências humanas se constitui enquanto elemento de fundamental importância para a construção do caminho que a investigação percorrerá. Quando o pesquisador opta por um determinado método, está delimitando a lógica que irá definir seu percurso, mesmo que não tenha consciência imediata de todos os aspectos que envolvem essa caminhada – é a intencionalidade na escolha e a utilização do método que perpassa transversalmente toda a produção, o que possibilita a crítica do conhecimento produzido.

Neste sentido, Oliveira (1999) destaca que o método consiste em um caminho seguro, uma via de acesso que permite interpretar com a maior coerência e correção

possíveis as questões propostas num dado estudo, dentro da perspectiva abraçada pelo pesquisador.

Partindo desta ótica Marxiana, salienta-se que o tema escolhido, bem como o problema e as questões orientadoras que balizaram esta pesquisa, foram elegidos a partir de uma abordagem teórico-metodológica com orientação do método dialético-crítico, numa perspectiva qualitativa.

Segundo Closs (2015), as opções teórico-metodológicas no âmbito da pesquisa remetem diretamente ao campo da intencionalidade ético-política do pesquisador, diante da investigação de dada realidade/objeto de estudo, pois a escolha do método exprime uma dada forma de análise da realidade e uma necessária valoração dos processos sociais.

Assim, para responder aos objetivos que esse estudo propõe, buscou-se analisar a realidade por meio do método dialético-crítico, articulado em suas categorias: contradição, totalidade, historicidade e mediação.

O método é a unidade de investigação que parte do concreto ao abstrato e retorna ao concreto. Ou seja, no fenômeno pesquisado se vai à realidade concreta do controle social na assistência social, em especial em Porto Alegre, para realizar a abstração da realidade em busca do conhecimento da essência deste fenômeno.

Netto (2011) afirma que a abstração é a capacidade intelectual que permite extrair de uma contextualidade determinada (de uma totalidade) um elemento, isolá-lo, examiná-lo; é um procedimento intelectual sem o qual a análise é inviável. Neste movimento de análise do fenômeno são abstraídas as determinações do elemento apartado, neste caso, o controle social da Política de Assistência Social.

As determinações, segundo o autor, são traços pertinentes aos elementos constitutivos da realidade. Neste momento são apontadas as múltiplas determinações do controle social, pois quanto mais determinações se puder alcançar no conhecimento deste fenômeno, maior será a apreensão deste real. Neste sentido, Netto (2011) acrescenta que o conhecimento concreto do objeto é o conhecimento das suas múltiplas determinações – tanto mais se reproduzem as determinações de um objeto, tanto mais o pensamento reproduz a sua riqueza (concreção) real. É nas sucessivas aproximações do fenômeno, capturando as suas múltiplas determinações, que apropria-se do objeto estudado.

Traz-se como aporte algumas categorias que auxiliaram nesta apropriação do objeto estudado. A partir da totalidade, procurou-se analisar o controle social na

Política de Assistência Social num contexto mais amplo, a fim de fazer uma leitura deste fenômeno e sua relação com o sistema econômico, político e social no qual está inserido e com o qual está em constante relação. Closs (2015) assinala que a totalidade se refere às múltiplas interconexões e determinações entre diferentes aspectos da realidade, que podem ser apreendidas através de aproximações sucessivas, provisórias e totalizantes. A autora acrescenta que essa categoria implica analisar os fenômenos com vistas à sua inserção em contextos e processos mais amplos que o conformam. Outra categoria importante neste processo de pesquisa é a mediação, a qual “permite a conexão dialética dos fenômenos inseridos na totalidade, a busca de aspectos afins, manifestos na processualidade da realidade” (CLOSS, 2015, p.21). O resgate da história do controle social na Política de Assistência Social em âmbito nacional, bem como no município de Porto Alegre, possibilitará a compreensão dos processos e transformações deste fenômeno num contexto histórico.

Closs (2015) demarca que o caráter histórico do real, está em permanente transformação, em constante devir, ou seja, vir a ser. Para a autora, essa categoria implica analisar os fenômenos à luz da história, contextualizá-los, buscando apreender os processos, as relações que o engendram, bem como sua processualidade, tendo em vista identificar tendências em curso. A categoria contradição também vem contribuir para desvendar o controle social, visto que está presente nos fenômenos da realidade social. Neste sentido, este estudo mostra um olhar nesta perspectiva para demonstrar não só as posições dos atores do controle social, em voga estudado, mas qual direção esta instância de controle social vem apresentando: se está na perspectiva das transformações sociais ou na manutenção de uma realidade conservadora. Segundo Closs (2015), a contradição refere-se, mais do que tensão e antagonismo, a aspectos contrários que são inter-relacionados a uma oposição inclusiva que engendra transformações, superação. Essa categoria aponta para a necessidade do desvendamento de tais oposições presentes na realidade, as quais, em si, são criadoras e demarcam também a dinâmica dos fenômenos.

Recorreu-se a este método porque ele proporciona o aporte teórico necessário para desvendar as múltiplas determinações do fenômeno a ser estudado. Assim, “busca-se uma leitura abrangente e totalizadora, no sentido de reconstruir no

pensamento os processos que delinham um determinado fenômeno social” (BEHRING, 2000, p. 16).

O conhecimento teórico é, segundo Netto (2011), o conhecimento do objeto – de sua estrutura e dinâmica – tal como ele é em si mesmo, na sua existência real e objetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador. Através do método de pesquisa, pode-se capturar o movimento do controle social no processo de implantação da Política de Assistência Social no município de Porto Alegre.

A pesquisa realizada teve como referência para análise as categorias teóricas, *a priori* construindo um adensamento teórico que abrange as seguintes categorias: Estado, sociedade civil e política social. As categorias teóricas ou analíticas, segundo Minayo (1998), são aquelas que podem ser consideradas balizas para o conhecimento do objeto nos seus aspectos gerais.

O projeto de pesquisa foi analisado pela Comissão Científica da Escola de Humanidades da PUCRS, bem como pelo Comitê de Ética, seguindo todas as normativas éticas de pesquisa conforme legislação vigente. A mesma teve como pilar o sigilo que deve ser garantido aos participantes da pesquisa, em cumprimento ao Código de Ética que regulamenta o exercício do Serviço Social e ao Código de Ética que orienta a realização de pesquisas com seres humanos do Ministério da Saúde, mediante assinatura dos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido. Para além dos cuidados éticos com os sujeitos, a presente pesquisa tem como compromisso oportunizar o retorno de seus achados, por meio de devolução, ao conjunto de conselheiros e às Comissões Regionais de Assistência Social (CORAS), realizar a devolução para a sociedade através da apresentação de trabalhos relacionados ao tema bem como de publicações de modo a socializar a produção.

Para apresentar os debates e resultados do estudo buscou-se, no primeiro capítulo, intitulado como “Percurso teórico e metodológico da pesquisa”, apresentar o caminho trilhado no decorrer da investigação, mostrando como foi construído este processo e quais os instrumentos de pesquisa utilizados.

No segundo capítulo, denominado “O Estado e a sociedade civil na construção histórica na sociedade capitalista: entre a dominação o consenso”, apresentou-se a discussão sobre o Estado e a sociedade civil e sua inter-relação no processo histórico, trazendo a compreensão sobre a origem do Estado a partir de suas particularidades históricas, bem como a constituição da sua relação com a

sociedade civil. Destaca-se, ainda, neste capítulo, a construção da relação entre Estado e sociedade civil no processo histórico brasileiro, com o intuito de compreender as particularidades postas em nossa realidade.

O terceiro capítulo mostra a trajetória da Política de Assistência Social e a construção das instâncias de controle social, trazendo um debate acerca do percurso da Política de Assistência Social e do controle social no Brasil, buscando problematizar este fenômeno com suas contradições, tendo como propósito delinear o percurso destas duas categorias, tratando-as enquanto correlação importante no processo de implantação e implementação desta política pública. Para realizar tal debate foi necessário sedimentar a compreensão da política social que tem no Estado diferentes atribuições conforme o período histórico. No entanto, cabe destacar que surgem para reforçar o direcionamento do capital, configurando-se em espaço contraditório onde também se materializa a disputa de classe.

No quarto capítulo, que leva o título “A construção do controle social na implementação da Política de Assistência Social em Porto Alegre”, foi realizado o debate do processo de implementação desta política pública no município. Destaca-se, neste capítulo, o Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, enquanto experiência de instância democrática que teve papel importante na concretização da política neste município

A partir do percurso realizado, os resultados atingidos apontam que a Política de Assistência Social e o Conselho Municipal de Assistência Social, em Porto Alegre, surgem num contexto de ampliação democrática, tendo a participação popular como um de seus requisitos. Assim, a participação popular constitui um dos pilares mais importante na implantação e implementação da Política de Assistência Social e da sua instância de controle social.

Dessa forma, percebe-se, na medida em que há um avanço neoliberal no país, que ocorre a mudança do projeto político na administração da Prefeitura de Porto Alegre, ocasionando um declínio na Política de Assistência Social. Realça-se que a organização do conselho foi articulada com a implantação da Política de Assistência Social, o que indica a sua incidência na construção da mesma, demonstrando, assim, a importância da instância de controle social nesta trajetória.

Ao desenvolver este capítulo, objeto central desta dissertação, a partir das contribuições dos sujeitos que participaram da pesquisa empírica e dos documentos

analisados na pesquisa documental, buscou-se delinear a construção da trajetória da Política de Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistência Social em Porto Alegre. Os conselheiros e os funcionários dividiram com a pesquisadora as experiências que edificaram este processo no decorrer do período estudado. Este momento foi extremamente rico, pois a pesquisadora pode compreender a construção da qual também fez parte. A conclusão deste estudo aponta a importância de fortalecer estes espaços democráticos, principalmente na atual conjuntura, em que há um ataque aos direitos já conquistados.

2 O ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA SOCIEDADE CAPITALISTA: ENTRE A DOMINAÇÃO E O CONSENSO

Investigar o controle social na Política de Assistência Social requer compreender a relação entre Estado e sociedade civil no processo histórico, pois esta conexão está diretamente imbricada no processo de construção do foco de estudo desta dissertação.

Ao recuperar a debate sobre Estado e sociedade civil busca-se conhecer as transformações econômicas, sociais, políticas e culturais que contribuíram na construção da sociedade em seu atual estágio de “desenvolvimento” capitalista. Contudo, apreender esse processo é de extrema importância para compreender a realidade brasileira, e, em particular, a realidade do controle social no município de Porto Alegre.

Sendo assim, apresenta-se, neste capítulo, uma reflexão contextualizada acerca da origem do Estado e a sua construção histórica. Na sequência, aborda-se a sociedade civil e a sua inter-relação com o Estado, e, por último, dedica-se um momento para discutir Estado e sociedade civil no processo histórico brasileiro. A apresentação do tema, subdividido em três itens, configura apenas uma divisão para fins didáticos, no entanto os mesmos estão interligados dialeticamente.

Tratar da categoria Estado requer abordá-lo enquanto parte integrante do sistema econômico capitalista. A partir da reorganização deste modo de produção, o sistema feudal sofre alterações nas relações econômicas, contribuindo na época para um “despertar da Europa de seu sono feudal” (HUBERMAN, 2011, p.17). As

transformações nas relações comerciais, a expansão das cidades, a passagem do direito de uso ao direito de propriedade, concretiza a base do modo de produção capitalista. Para Harvey (2016), o direito à propriedade privada pressupõe um elo social entre a propriedade e o proprietário. O autor acrescenta que este elo social entre direitos humanos individuais e propriedade privada está no centro de quase todas as teorias contratuais.

A metamorfose do feudalismo para modo de produção capitalista produziu no seu interior o debate dos direitos humanos sem, no entanto, atingir a propriedade privada, ficando esta como direito inviolável. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na França, foi uma “proclamação revolucionária à França, à Europa e ao mundo – mas uma proclamação revolucionária *burguesa*” (TRINDADE, 2011, p.45). Para Marx, a Declaração dos Direitos do Homem

[...] mostra que nela apenas se referem os direitos do homem egoísta, fechado em si, todo centrado na propriedade e no seu desfrute, sem consideração pelos outros; consagra-se nela, portanto, a desintegração ou a dicotomia do ser humano (seja judeu ou qualquer outra coisa) em cidadão e homem (MARX, 2010, p.3).

Esta revolução, segundo Trindade (2011), vinha contra as reminiscências feudais, porque era necessário remover definitivamente estas areias remanescentes nas engrenagens do capitalismo florescente, a fim de construir uma institucionalidade à qual a burguesia passasse a ter acesso franco.

Nesta ebulição, do feudalismo ao modo de produção capitalista, o estado desempenha um importante papel na estruturação deste modo de produção, por isso desvendá-lo é uma tarefa primordial para o presente estudo. Portanto, o Estado, em sua atual configuração, encerra um elemento marcado por contradições, desenvolvido nos marcos da sociedade burguesa, como será tratado no decorrer deste capítulo. À vista disso, realiza-se uma incursão histórica através de uma investigação às produções dos autores, que foram o marco na discussão e construção teórica sobre o Estado, bem como autores da contemporaneidade que têm abordado o tema, buscando manter-se fiel à tradição marxista na análise desta realidade.

Nesse sentido, em um primeiro momento, procede-se a uma análise sobre a construção histórica do Estado, transitando dos autores clássicos a alguns autores contemporâneos importantes. A inter-relação da sociedade civil com o Estado é a

próxima abordagem e tem o intuito de identificar as conexões destas categorias nos diferentes contextos históricos. E, por último, trata-se das particularidades sócio-históricas do Estado brasileiro, especialmente a partir do período democrático.

2.1 O ESTADO E A SUA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA

Entre os séculos XVI e XVII, uma das principais questões que ocuparam os debates filosóficos foi em torno do surgimento da sociedade civil, ou seja, o que levou à formação do Estado e à origem legítima de seus governos. O Estado, neste período, foi um instrumento importante no processo de estruturação do modo de produção capitalista e de legitimação da propriedade privada. Para Harvey (2016), há provas suficientes de que o poder do Estado teve um papel importante na abertura de espaços para o florescimento do capital, muito antes de os regimes de propriedade privada se tornarem dominantes.

Este período foi marcado por importantes alterações na sociedade, as quais produziram uma nova trajetória econômica e social. É nesse contexto de transformações societárias, ocorridas especialmente durante o século XVIII, que surgem as teorias contratualistas. Nesta construção filosófica, houve a contribuição de alguns teóricos na elaboração da categoria Estado, dentre os quais destacamos Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Na produção destes teóricos está a análise da passagem do Estado de natureza para o Estado civil. Segundo Santana et al. (2013), o ponto de convergência no pensamento destes três clássicos da política está no entendimento de que o Estado (baseado no contrato) é oposto ao estado de natureza; o que difere para cada autor é a forma como se dá tal passagem. Estes teóricos contratualistas partem da noção de direito natural e do contrato como forma de regulação das relações entre governantes e governados, sendo importantes contribuições para a compreensão e a formulação do Estado Burguês.

Entre os filósofos contratualistas destaca-se a obra mais famosa do filósofo inglês Thomas Hobbes, o *Leviatã* (1651). O Leviatã é retratado no Antigo Testamento no Livro de Jó 41, considerado pela Igreja Católica, durante a Idade Média, como o demônio representante do quinto pecado, a inveja. O referido monstro tinha um poder de aterrorizar as pessoas na época. Hobbes, a partir desta

metáfora, “analisou a sociedade de sua época e a necessidade de regramentos para o convívio humano” (TEJADAS, 2012, p.48). Esta teoria de Hobbes (1651) aponta para o abandono do estado de natureza, tendo, assim, o poder soberano como resposta à necessidade de segurança. Esta troca, do estado de natureza pelo poder soberano, teria como finalidade a convivência em sociedade.

Para Hobbes (2003), o tempo em que os homens vivem sem poder comum, capaz de mantê-los todos em temor respeitoso, eles se encontram naquela condição a que se chama de guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens. Assim,

O Estado, fundado a partir do contrato precisa, na visão de Hobbes, gozar de absoluta soberania; ser inquestionável e ter a liberdade para arbitrar, inclusive sobre a vida ou morte dos cidadãos. Não pode haver espaço para o questionamento do Estado por um motivo cristalino: questionar o Estado significaria questionar sua soberania. Por conseguinte, esta soberania deixaria de ser absoluta, resultando no retorno do *estado de natureza*, ou seja, um estado de guerra constante. Nesse estado, os indivíduos não mais reconheceriam autoridade absoluta, salvo a sua própria (SOUZA, 2010, p.29).

Nesta perspectiva, segundo Tejedas (2012), a concepção do *Jus naturale*, traz que o homem tem o direito de natureza, que é a liberdade de utilizar a sua força para sua defesa ou para sua autopreservação.

Chauí (2000) ressalta que a concepção de Hobbes (no século XVII), onde no estado de natureza os indivíduos vivem isolados e em luta permanente, vigorando a guerra de todos contra todos ou “o homem lobo do homem”. Nesse estado reina o medo e, principalmente, o grande medo: o da morte violenta. Para se protegerem uns dos outros, os humanos inventaram as armas e cercaram as terras que ocupavam. Essas duas atitudes são inúteis, pois sempre haverá alguém mais forte que vencerá o mais fraco e ocupará as terras cercadas. A vida não tem garantias; a posse não tem reconhecimento e, portanto, não existe. A única lei é a força do mais forte, que pode tudo quanto tenha força para conquistar e conservar.

Procurando acompanhar o pensamento de Hobbes, também pontuado por Chauí (2000), em que no estado de natureza o homem tem o direito à liberdade de se autodefender e que as leis de natureza, como a justiça, a equidade, a modéstia e a piedade, apontadas por Hobbes, por si só, não eram respeitadas, sendo necessário um poder para a imposição deste respeito. Neste sentido, Hobbes (2003, p.48) afirma que as leis de natureza “[...] por si mesmas, na ausência do temor de

algum poder que as faça ser respeitadas, são contrárias às nossas paixões naturais, as quais nos fazem tender para a parcialidade, o orgulho, a vingança e coisas semelhantes”.

Tejadas (2012) assinala que a renúncia ao próprio direito, por cada homem, se constitui na transferência de direitos chamada contrato. Este contrato poderia ser descumprido se ficasse à mercê dos próprios homens, visto que um não teria a garantia de que o outro cumpriria a sua parte, tornando-se necessária a presença de um poder acima dos contratantes e que estivesse fora do pacto.

A República surge, então, como a possibilidade de constituição deste pacto, sendo que Hobbes (2003) aponta três formas de república: a monarquia, a democracia e a aristocracia. A monarquia é aquela que tem um só homem como representante, a democracia ou governo popular quando tem a previsão de assembleias, e quando se tem assembleia constituída com apenas uma parte, a aristocracia. Conforme Hobbes (2003), a monarquia seria a mais adequada, onde o rei teria o poder soberano. O mesmo autor apresenta a noção de um Estado absoluto – a liberdade individual deve ser permanentemente regulada pelo soberano.

John Locke (1632-1704) também parte da ideia de contrato social como mediador à passagem para o Estado civil, no entanto ele rejeita esta noção de Estado absoluto. “Locke direcionou sua obra ao combate ao autoritarismo presente no absolutismo fundado no poder do rei, propondo o uso da razão para obter a verdade e legitimar as instituições sociais” (TEJADAS, 2012, p.50). O Estado em Locke deve ser limitado e regulado pelos indivíduos que pactuam o contrato.

O liberalismo político em Locke, conjugado com a ideia de poder limitado do soberano, leva este autor a sustentar a supremacia do parlamento como forma de restringir os desmandos de um governo, cabe à maioria escolher quem legislará em seu nome onde ao legislativo se subordinam tanto ao poder executivo, confiado ao príncipe, como o poder federativo (MELLO, 1995, p.87).

Segundo Souza (2010), para a burguesia na época, Locke representava o ponto alto da teoria liberal moderna, e sua obra, intitulada *Segundo tratado sobre o governo civil*, escrita por volta do final da década de 1670, é considerada como o marco da formulação teórico-política liberal. Este teórico teve uma importante

contribuição na construção das ideias de um Estado burguês, fixando as bases do liberalismo, onde apresenta sua teoria do Estado liberal, e a propriedade privada.

Esta propriedade privada é caracterizada como tudo o que a pessoa atribui um valor e tenha conquistado por direito. Neste sentido, Marx (2010) ressalta que o direito humano da propriedade privada é, portanto, o direito de fruir da própria fortuna e de dela dispor como se quiser, sem atenção aos outros homens, independentemente da sociedade. Para o autor, é o direito do interesse pessoal, onde o direito à propriedade privada leva cada homem a ver nos outros homens não a realização, mas a limitação da sua própria liberdade.

Para Souza (2010), o filósofo Locke defenderia o direito à propriedade privada como anterior ao surgimento do Estado, o que a tornaria, portanto, inviolável sob quaisquer circunstâncias. O autor destacava que o Estado lockiano tem o dever fundamental de conservar e proteger a propriedade privada, tanto nos casos de violação interna e singular, quanto com relação a ameaças estrangeiras. Ao contrário da submissão absoluta dos súditos ao Leviatã hobbesiano, Locke pensava o contrato social como um consentimento coletivo em favor da instauração de um corpo político que pudesse, de maneira mais efetiva, garantir a inviolabilidade dos direitos naturais. A questão da melhor forma de governo, se monarquia, oligarquia ou democracia, é secundária ante o papel fundamental do Estado: proteger a propriedade privada dos indivíduos.

Reafirmando esta perspectiva de que a propriedade privada é algo legítimo e todo indivíduo tem direito a tais conquistas, Locke traz que o Estado teria uma função primordial de proteger esses direitos. Reitera, assim, que

no estado de natureza já estariam presentes a Razão e a Propriedade Privada como direitos naturais dos indivíduos. Isto significa que a passagem ao estado civil conservaria essas faculdades precedentes dos indivíduos. O Estado seria a instância privilegiada de defesa desses direitos naturais. Os indivíduos antecedem o Estado e a sociedade civil (LOCKE, 2005, p. 69).

Duriguetto (2007) vem ressaltar esta ideia quando refere que a passagem do estado de natureza à sociedade civil se faz para assegurar a propriedade, e a de todo governo é a de conservá-la. A autora acrescenta que a sociedade civil representa, em oposição ao estado de natureza, a sociedade regulada por algum tipo de autoridade reconhecida, capaz de assegurar a liberdade, a segurança e a preservação dos interesses privados.

O pensamento de Locke, ao contrário do de Hobbes, exerceu profunda influência na constituição de governos civis europeus. Suas ideias foram resgatadas pela Revolução Americana e pela decisiva Revolução Francesa. Contemporaneamente, o núcleo duro da filosofia liberal lockiana está presente na constituição política da maior parte dos Estados liberais (SOUZA, 2010, p.31). Juntamente com Hobbes e Locke, Jean-Jacques Rousseau foi outro filósofo que teve importante influência na discussão e construção da teoria do Estado.

Rousseau (1712-1778), no século XVIII, foi um filósofo que contestava conceitos e criticava desigualdades. Sua contribuição na construção teórica do estado foi de grande importância, pois “parte das suas ideias compõem o (os) conceito (s) de democracia, como a predominância da vontade popular, a liberdade, a igualdade, a decisão por maioria” (TEJADAS, 2012, p. 54). Esse pensador, apesar de não romper fundamentalmente com a ideia de um contrato social, estabelece uma série de problemas nas formulações de Hobbes e Locke: “[...] as noções de soberania da sociedade civil, de um Estado a serviço da comunidade, da rotatividade representativa e da participação popular na elaboração da legislação colocaram Rousseau na vanguarda do contratualismo” (SOUZA, 2010, p. 31).

Jean-Jacques Rousseau, diferentemente de Hobbes e Locke, vem assinalar o cunho positivista destes dois filósofos e apontar o prejuízo dos indivíduos com o contrato defendido pelos mesmos. Para Rousseau, o soberano é o povo, o governante não é o soberano, mas o representante da soberania popular. Assim, os indivíduos deixam de ser súditos para se tornar cidadãos.

Segundo Duriguetto (2007), Rousseau ocupa um lugar à parte pelo considerável esforço teórico que despendeu na tentativa de pensar as relações entre Estado, sociedade civil e democracia, a partir da ideia da soberania popular. Rousseau (1981) afirma que a República é todo o Estado regido por leis e, ao mesmo tempo, defende que o povo deve ser o autor das leis que o governam. Explicita, no entanto, que esta República, que parte da ideia da soberania popular, necessita de um legislador. Neste sentido, Rousseau (1981) vem destacar que o povo nem sempre tem a clareza que seja apontado o bom caminho e desviadas as seduções do interesse particular. Segundo Tejadadas (2012), o papel atribuído ao legislador coloca-o acima dos interesses particulares, algo bastante improvável de ser alcançado, já que os legisladores são sujeitos sociais inseridos em relações permeadas por interesses de todas as ordens.

Após uma breve análise das teorias dos filósofos, Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, pode-se verificar que estes contratualistas foram o alicerce da construção teórica das categorias Estado e sociedade civil. Para os contratualistas, a origem do Estado partiu do contrato social sendo este necessário para a convivência humana mais harmônica e tendo como função atender as necessidades coletivas. Marx vem incluir uma nova leitura das categorias de Estado e sociedade civil. Para Marx (2010, p. 59), o “Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. O Estado é o ordenamento da sociedade”, e por isso não se considera o responsável pelos males sociais que a assolam. Havia uma necessidade deste poder do Estado na implantação do domínio dos interesses da classe burguesa. Marx (1998) referia que o poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia. O Estado surge para implantar e reproduzir os interesses da classe dominante, assim, ele tem o papel de “conter, reprimir e reproduzir a classe dominada, o Estado imprime-lhe a condição de eterna escrava da produção do excedente, sem posses e sem acesso à riqueza material que ela mesma produz” (ROCHA, 2011, p. 4).

Segundo Pereira (2009), o Estado para Marx é um instrumento de dominação e de manutenção da estrutura de classe. Foram Marx e Engels que “indicaram a vinculação do Estado aos interesses de determinada classe social, isto é, aos interesses da classe dominante” (MARX, 2001, p.30). As formas de Estado para Marx (2008) não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência. Assim, o modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência.

A história de todas as sociedades, segundo Marx, é a história de luta de classes. Destaca-se que, para Marx (1999), a sociedade burguesa moderna, que brotou das ruínas da sociedade feudal, não suplantou os velhos antagonismos de classe; ela colocou no lugar novas classes, novas condições de opressão, novas formas de luta. Para o autor, a sociedade divide-se cada vez mais em dois vastos campos opostos, em duas classes diametralmente opostas: a burguesia e o proletariado. Ora, o Estado político e a sociedade civil-burguesa, dirá Marx, não

encerram o “reino da necessidade” hegeliano. Ao contrário, intensifica-o. Marx demonstra que as disputas entre os interesses particulares se materializam na anarquia dos mercados, onde a mercadoria será a mediação universal das relações sociais (SOUZA, 2010, p. 36). No modo de produção capitalista, o Estado é instrumento de dominação de classe, a burguesia controla e utiliza-o para os seus interesses.

Segundo Tonet (2010), Marx desenvolve algumas teses acerca do Estado que se interligam e corroboram na constatação da sua vinculação à classe dominante, bem como a sua impotência diante dos “problemas sociais”. Assim sendo, por ter nascido de dentro da sociedade civil o Estado mantém-se numa “dependência ontológica” com a mesma, pois é o antagonismo entre as classes que fundamenta sua existência. Se é apenas a classe burguesa quem se beneficia desse antagonismo, conseqüentemente o Estado vai reproduzir a sua lógica. O autor realça que “o Estado é, essencialmente, uma expressão e um instrumento de reprodução dos interesses das classes dominantes, portanto, um instrumento de opressão de classe”. Imbuído deste papel, o Estado não possui papel revolucionário, ou seja, “é impotente para alterar a sociedade civil”, já que sua função é reproduzir a sua contradição (TONET, 2010, p. 49).

A partir das obras de Marx, diversos outros autores desenvolveram importantes reflexões na perspectiva de compreender o Estado Burguês, dentre eles destacam-se as contribuições de Antônio Gramsci. O Estado, para Gramsci (2003), executa o poder da força e do consentimento. O Estado se ramifica entre sociedade política e sociedade civil. Sociedade política, em Esping-Andersen (1991), é um campo onde se encontram as instituições políticas e de controle, já a sociedade civil é um espaço da esfera privada. Portanto, a sociedade civil é o conjunto de organismos denominados privados e se constitui enquanto aparato hegemônico. Assim, a primeira é o âmbito da força e a segunda, o do consentimento.

Ao trazer a contribuição de Gramsci sobre a discussão sobre Estado, Simionatto (2011) assinala que as construções desta categoria tiveram um olhar distinto a partir de um embasamento teórico importante, em períodos históricos diferentes.

Segundo Simionatto (2011), Gramsci viveu em outro contexto histórico, diferente de Marx, esse período põe em cena novas relações sociais que deixam entrever uma crescente socialização da política e, conseqüentemente, permitem

visualizar a ampliação do fenômeno estatal. Gramsci percebe que, na sociedade capitalista moderna, o Estado se ampliou e os problemas relativos ao poder se complexificaram na trama da sociedade, fazendo emergir uma nova esfera social que é a sociedade civil.

Neste sentido, a intenção foi realizar uma discussão de Estado a partir de vários autores e em diferentes períodos históricos. As contribuições destes grandes teóricos foram âncoras para análise do Estado nas relações econômicas, políticas e sociais dos seus períodos históricos e de outros que o sucederam foram fundamentais. Em especial as produções de Marx e Gramsci auxiliam na leitura e compreensão da realidade contemporânea, permitindo, assim, a realização de uma análise crítica do momento sócio-histórico em que vivemos. Para alguns as análises Gramscianas são uma evolução do pensamento marxiano. Para outros, são perspectivas diferentes de compreender o Estado.

Considerando a importância de Gramsci na análise destas novas relações sociais, realiza-se uma aproximação aos conceitos por ele produzidos, bem como a utilização de outros autores contemporâneos que vêm contribuindo para a discussão da sociedade civil e sua inter-relação com o Estado, sendo este o próximo item de debate.

2.1.2 SOCIEDADE CIVIL E SUA INTER-RELAÇÃO COM O ESTADO

A sociedade civil é uma categoria que vem sendo construída no transcorrer do processo histórico, sendo assim, percebe-se que as suas alterações vêm ocorrendo juntamente com as transformações econômicas, políticas e sociais de acordo com os diferentes contextos históricos. Gohn (2005) recupera este processo de construção quando expõe que, historicamente, atribui-se a Aristóteles a origem do conceito de sociedade civil: *koinomia politike*, expressão traduzida para o latim como *societas civilis*, correspondendo a uma *comunidade pública ético-política*, possuidora de *ethos*, compartilhado pelos membros que a constituem. Segundo a autora, para Hobbes e Locke a sociedade civil é entendida numa situação de oposição à natureza. Complementa referindo que Rousseau não comunga dessa ideia e que, para ele, a sociedade civil é a sociedade civilizada no sentido da não barbárie. Assim, o surgimento da ideia da sociedade civil

foi resultado da crise social que ocorreu na Europa a partir do século XVII. [...] A ideia da sociedade civil, com a qual buscou teorizar a concepção do contrato como base de toda autoridade política e social, surgiu para projetar uma imagem ideal de como devia ser o funcionamento da sociedade. E, também, para apresentar um princípio moral que oferecesse uma norma universalista de legitimação desse modelo ideal de sociedade (ACANDA, 2006, p. 99).

Para Gohn (2005), no pensamento de Karl Marx, no século XIX, a sociedade civil envolve todo o conjunto da vida comercial e industrial de um determinado grau de desenvolvimento; ela congrega, ao mesmo tempo, a luta de classes. Acanda (2006) chama a atenção de que a maioria dos tradutores de Marx não deu atenção à tradução *bürgerliche Gesellschaft*, algumas vezes utilizada como sociedade civil, outras como sociedade burguesa, fazendo, assim, uma interpretação equivocada. No entanto, para Marx, ambos os termos se referem à sociedade civil. Para ele, o conjunto das condições materiais de vida não pode ser entendido de forma reducionista, referindo apenas à economia, pois na verdade designa o campo mais amplo da divisão social do trabalho e de sua sanção sociopolítica e cultural. Acanda (2006) salienta que o tema da relação entre a sociedade civil e o Estado, sempre referido à questão da verdadeira emancipação do ser humano, acompanhou Marx durante toda a sua vida. A emancipação humana, apontada por Marx, continua sendo uma utopia a ser conquistada. O conjunto da sociedade ainda está muito distante deste avanço e com um longo e árduo caminho pela frente.

Em síntese, enquanto uma categoria histórica, a sociedade civil, percorreu um curso teórico que respondeu aos determinantes históricos nas diferentes épocas. Ela surge como definição enquanto oposição ao Estado de natureza, e vai sofrendo uma metamorfose crivada por várias determinações sociais, tendo como pano de fundo a gestação e a implantação de um modo de produção capitalista.

Nos séculos XVII e XVIII, o Estado e a sociedade civil foram temas de grandes produções teóricas. No entanto, o termo sociedade civil foi “relegado ao esquecimento em meados do século XIX e agora, no século XXI, retorna com extraordinária força, precisamente porque vem acompanhado de considerável dose de messianismo” (ACANDA, 2006, p.16). A sociedade civil, enquanto categoria vista sobre um prisma dialético, tem sido analisada numa trajetória histórica a partir de várias determinações sócio-políticas e econômicas. A expressão sociedade civil provoca as mais diferentes percepções e projeções, já que os mais diferentes

grupos se identificam com ela “tanto os grupos democráticos e de esquerda, descontentes como os resultados do galopante processo de globalização capitalista, quanto os representantes do neoconservadorismo ideológico e do neoliberalismo econômico” (ACANDA, 2006, p. 15).

Na elaboração teórica sobre a sociedade civil, destaca-se Antônio Gramsci como um autor importante que vai “entrar na história das políticas como sendo o primeiro autor a compreender o espaço da sociedade civil como espaço de organização da cultura” (GOHN, 2005, p. 64). Neste sentido, Simionatto (2011) salienta que Gramsci percebe que, na sociedade capitalista moderna, o Estado se ampliou e os problemas relativos ao poder se complexificaram na trama da sociedade, fazendo emergir uma nova esfera social que é a “sociedade civil”.

Para Gramsci, o surgimento da sociedade civil, que se constituiu num novo campo social, se origina a partir da complexidade das relações existentes na sociedade capitalista existente na época. A filosofia de Gramsci destaca a importância da organização da sociedade civil para a mudança da sociedade política. “[...]. Ela não se contrapõe ao Estado e seus aparelhos, mas é uma de suas partes constitutivas, junto com a sociedade política (GOHN, 2005, p. 65). Esta inter-relação do Estado com a sociedade civil é apresentada por Gramsci quando afirma que

o Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que o interesse do grupo dominante prevalece, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo (GRAMSCI, 2003, p.41).

O Estado e a Sociedade civil estão intrinsecamente relacionados, pois a origem do Estado surge do âmago da sociedade civil, ao mesmo tempo em que a sociedade civil compõe o Estado. Neste sentido, Behring (2009) afirma que o Estado e a sociedade civil compõem uma totalidade, onde não se pode pensar o Estado sem a sociedade civil e vice-versa. A sociedade civil é vista pela autora como território das relações econômicas e sociais privadas, da luta de classes, da disputa

de hegemonia, da contradição. Essa dinâmica da sociedade civil tem reflexos no Estado, os quais são mediados pelas suas instituições e quadros técnicos, mas assegurando-se sua direção de classe.

Entendendo este espaço enquanto um lugar de relações, mas também de disputa, é na sociedade civil que se trava a batalha pela hegemonia. Neste sentido, Gramsci procura mostrar que “a sociedade civil é o espaço onde se organizam os interesses em confronto, é o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições” (SIMIONATTO, 2011, p. 70). Coutinho (1999) retoma essa perspectiva quando refere que a sociedade civil é uma esfera social, uma arena privilegiada da luta pela hegemonia e pela conquista do poder político.

No debate atual, Acanda (2006, p.20) ressalta que o conceito de sociedade civil aparece de modo tão frequente quanto semanticamente impreciso. “[...] O retorno da ideia de sociedade civil ao imaginário político contemporâneo está vinculado aos complexos processos que se desencadearam no mundo a partir do fim dos anos 1970”.

Gohn (2005) entende que os acontecimentos históricos, nas últimas décadas do século XX, levam a conceber a sociedade civil como algo maior que um simples guarda-chuva que abriga o que não está no âmbito estatal. A autora acrescenta que é importante destacar que esse debate surge num momento de crise do Estado e da sua capacidade de gerenciar as políticas públicas para a área social. Acanda (2006) salienta, no entanto, que as experiências concretas da década de 90, onde a ideia da sociedade civil recebeu completa aceitação mediante as experiências concretas dos anos 1990, demonstraram, com dramática contundência, as limitações evidentes da tão falada sociedade civil nesses anos de suposta transição democrática.

Acanda (2006) faz um alerta no sentido de não deixar de considerar a constituição heterogênea da sociedade civil, pois a mesma é composta de vários segmentos com diferentes interesses. Assim, a sociedade civil real não é homogênea, ela é traduzida por relações sociais que retratam os seus períodos históricos. Enquanto espaço pulsante de relações sociais, a sociedade civil é um campo que tem no seu interior a contradição de produzir opressão e resistência.

Nesta perspectiva, Simionatto (2011) pontua que as relações constituídas no interior deste Estado moderno vão determinar se terá uma postura mais consensual ou coercitiva, ou seja, dentro da autonomia relativa como as organizações de cada

esfera se colocam no interior deste Estado. Há uma inter-relação dialética entre estas duas esferas, não perdendo a sua autonomia relativa, no entanto possuem diferenças que são apontadas de duas maneiras. A primeira, segundo Coutinho (1989), é a diferença na função que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder. Neste aspecto, a sociedade política exerce o poder através da coerção (ditadura), a sociedade civil o faz através da direção política e do consenso. Neste processo, as referidas esferas podem tender à uma ação que leve a mudanças ou à conservação. A segunda diferença, apontada por Simionatto (2011), é a materialidade (social/institucional) de cada uma. Na sociedade política, a materialidade é feita pelos aparelhos do Estado, os quais são controlados pelo executivo e pela polícia militar. Na sociedade civil, os portadores materiais são denominados por Gramsci (2003) de “aparelhos privados de hegemonia”, os quais possuem certa autonomia em relação à sociedade política. Esta inter-relação dialética entre a sociedade civil e o Estado se manifesta em períodos de crise, onde o Estado pode assegurar a ordem pela força, mas pode também recorrer aos aparelhos da sociedade civil para obter o consenso acerca de seus atos.

Um exemplo desta ação do Estado é o que acontece na realidade brasileira neste momento. Após um golpe parlamentar, se acirra no país uma disputa pela implantação de uma política neoliberal, que ataca diretamente a classe trabalhadora favorecendo o capital. Gramsci (2003) sinaliza que uma crise econômica determina, por um lado, descontentamento nas classes subalternas e movimentos espontâneos de massa, e, por outro, determina complôs de grupos reacionários que exploram o enfraquecimento objetivo do Governo para tentar golpes de Estado.

Neste processo, a ascensão de grupos conservadores na sociedade brasileira vem auxiliar a consolidação dos objetivos do capital, com isso o Estado estabelece um conjunto de reformas para destruir os direitos sociais da grande maioria da população. Assim, a partir de uma campanha massiva, busca desconstituir não só os agentes políticos que têm posições contrárias a esta política econômica, como também os movimentos sociais organizados que fazem resistência a ela. Percebe-se, nesta luta, a utilização da grande mídia como um instrumento do Estado em defesa da plataforma de reformas. Segundo Behring (2009), este instrumento decisivo de constituição de hegemonia tem sido bastante eficaz para garantir o consentimento e a legitimação dessas políticas, por parte de amplos segmentos, e

evitar a radicalização da luta de classes. Para as expressões mais radicalizadas de demandas e insatisfações resta o isolamento político e/ou a coerção violenta.

Neste movimento encontra-se, também, uma sociedade civil heterogênea que tem no seu interior a conjunção de diversos interesses. Uma sociedade civil que gesta uma contradição: encontra-se nela o movimento de defesa desta política neoliberal e, ao mesmo tempo, o movimento de resistência a ela.

A atual situação brasileira não se fundamenta numa experiência isolada, mas reflete a conjuntura internacional onde ocorre a ascensão conservadora e a retração dos direitos da classe trabalhadora. Para Behring (2009), o Estado acompanha os períodos longos do desenvolvimento do capitalismo de expansão e estagnação e se modifica histórica e estruturalmente, cumprindo seu papel na reprodução social do trabalho e do capital, e expressando a hegemonia do capital nas formações sociais particulares, ainda que com traços gerais comuns.

Segundo Marx (2001), o Estado é criado pela sociedade civil, dessa forma a sociedade civil é o verdadeiro lar e cenário da história. Numa perspectiva gramsciana, temos o Estado ampliado, o qual é formado pela sociedade civil e pela sociedade política. De acordo com Pereira (2009), a sociedade civil está na superestrutura constituindo um conjunto de organismos e instituições de caráter privado que corresponde à função de hegemonia; já a sociedade política, identificada com o Estado, possui a função de puro domínio ou coerção. Para a autora, na sociedade civil não prevalece a força, mas a direção espiritual e cultural voltada para todo o complexo das relações ideológico-culturais – escolas, religião, comunicação –, por meio do qual as classes exercem a sua hegemonia de forma consensual. Em contrapartida, a sociedade política constitui o momento da coerção e da força, usada por um Estado restrito e dominador. E o conjunto formado pela sociedade civil e pela sociedade política constitui o que Gramsci denomina de Estado ampliado.

Realizou-se uma trajetória teórica na perspectiva de desvendar as categorias Estado e sociedade civil. Neste sentido, percorreram-se os autores clássicos Hobbes, Locke, Rousseau, Marx, Gramsci e alguns autores da contemporaneidade. No próximo item são tratadas as particularidades sócio-históricas do Estado brasileiro, a fim de compreender as suas especificidades e o desenvolvimento desta inter-relação entre Estado e sociedade civil.

2.2 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: PARTICULARIDADES HISTÓRICAS E SEUS REFLEXOS NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

Para compreender a categoria sociedade civil, é necessário se reportar à conjuntura política e econômica do Estado brasileiro nos seus diversos períodos históricos. A relevância desta relação da sociedade civil com o Estado é destacada por Pereira (2009), quando aponta que o Estado e a sociedade civil são entidades que têm particularidades e interesses próprios, embora interdependentes e, portanto, sem autonomia absoluta. Segundo a autora, o Estado, além de ser um conceito complexo, é um fenômeno histórico e relacional: histórico porque tem uma dinâmica que articula passado, presente e futuro e relacional por que não está isolado, mas em constante relação.

Optou-se, no entanto, por dar destaque à discussão da sociedade civil a partir da década de 80, período que, segundo Gohn (2005), é marcado por uma trajetória de lutas políticas e sociais no país. Com esta definição temporal, não se deixa de reconhecer todo o processo histórico já instituído no cenário do país. Por esse motivo, realiza-se uma breve retrospectiva histórica pontuando algumas questões importantes para a compreensão da referida categoria.

Na obra “Raízes do Brasil”, de Sérgio Buarque de Holanda (1995), os aspectos e as características do processo civilizatório do Brasil expressam os modos e as condições de vida de um determinado processo histórico. Nossa origem ibero-americana envolve toda uma construção política, econômica, social e cultural do povo brasileiro. A pouca organização social, a colonização por homens aventureiros que almejavam prosperidade sem custo, a estrutura de uma economia baseada no latifúndio, com uma sociedade escravocrata e patriarcal foram elementos que constituíram a gênese da sociedade brasileira.

Segundo Santos (2012), na sociedade brasileira predominava um sistema arcaico de relações sociais, ainda muito marcados por um passado escravista. Para a autora, o que se implantava antes de 1930, sob a hegemonia do capital agrário-exportador, era a força econômica mais empenhada no retardo da abolição da escravatura.

As marcas do processo histórico, escravidão tardia e desenvolvimento capitalista retardatário, são elementos que compuseram a evolução do Estado brasileiro. Assim, conforme aponta Alves (2014), o capitalismo brasileiro constituiu-

se como um capitalismo hipertardio, dependente, de extração colonial-escravista e via prussiana, no qual, historicamente, o moderno se articulou com o arcaico e o primado da iniciativa privada se impôs sobre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais dos trabalhadores. A exploração da força de trabalho, neste desenvolvimento do capitalismo no Brasil, tem, como expressa o autor, o seu DNA marcado pelo modo oligárquico-patrimonialista.

A partir da década de 30 houve a formação do mercado de trabalho com a centralidade na indústria, a constituição do perfil urbanoindustrial do trabalhador e a consolidação do capitalismo retardatário no Brasil. Na trajetória do desenvolvimento econômico, político e social no Brasil, não se pode deixar de assinalar a era Vargas, pois,

a política econômica posta em prática pelo governo de Vargas, a partir da revolução de 1930, gerou efeitos que, inquestionavelmente, resultaram não apenas na “recuperação da Crise de 29”, mas, num sentido mais amplo, na formação do mercado nacional e na mudança do padrão de acumulação de capital no país (CANO, 2004, p.01).

O desenvolvimento do processo de industrialização e urbanização se intensificou no contexto dos anos 1940-1950. Segundo Mantega (1990), no primeiro governo Vargas havia duas concepções econômicas em disputa: o intervencionismo e o liberalismo econômico. De um lado havia os interesses da burguesia industrial e do outro os interesses das oligarquias agroexportadoras. A primeira vinha responder aos interesses da burguesia industrial, que buscava galgar um patamar de liderança econômica. O segundo defendia a manutenção dos interesses agroexportadores que até o momento era o setor predominante na economia brasileira. O projeto desenvolvimentista, defendido na época, trazia alguns elementos necessários para o avanço da industrialização e tinha a intervenção do Estado como base do desenvolvimento. Para Mantega (1990), esta concepção teórica buscava romper com o “velho liberalismo”, porém mostrava um caráter conciliador, ou seja, que não atingia tanto os interesses econômicos das oligarquias agroexportadoras. Sampaio (2012), no entanto, aponta que o desenvolvimentismo foi uma arma ideológica das forças econômicas e sociais que, no momento decisivo de cristalização das estruturas da economia e da sociedade burguesa, se batiam pela utopia de um capitalismo domesticado, subordinado aos desígnios da sociedade nacional.

A intervenção do Estado, apesar de tardio e com uma presença ainda marcante dos interesses agroexportadores, foi fundamental na construção deste projeto de desenvolvimento, que teve, no governo de Juscelino Kubitschek, sua afirmação enquanto processo de desenvolvimentismo no Brasil. Neste momento, o Estado permaneceu com o papel de pivô do desenvolvimento e contribuiu para a reversão da estagnação da crise do liberalismo. No seu governo, JK apresentou um Plano de Metas cujo lema era “cinquenta anos em cinco”. Pretendia desenvolver o país cinquenta anos em apenas cinco anos de seu governo. O plano consistia no investimento em áreas prioritárias para o desenvolvimento econômico, principalmente, infraestrutura (rodovias, hidrelétricas, aeroportos) e indústria.

Após este período de desenvolvimento econômico, o país ingressa num regime de ditadura militar, período este que não teve a mesma trajetória econômica. Daniel (2012) destaca que, após o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, no início da década de 60, a economia brasileira, de certa maneira, vinha mantendo sua trajetória de crescimento, mas em 1962 o nível de investimentos e de crescimento industrial apontava para a recessão no ano seguinte. Esta intervenção do Estado brasileiro vem ao encontro do desenvolvimento capitalista, sendo assim, o desenvolvimento da economia não se configurava no desenvolvimento da área social.

No contexto econômico internacional, no fim da década de 1960, “o modelo virtuoso” do crescimento fordista se deparou com limites endógenos; as empresas sofreram uma baixa sensível em suas taxas de lucro. Essa queda da “lucratividade” explica-se pela desaceleração dos ganhos de produtividade, pela relação das forças sociais e da combatividade dos assalariados e “[...] pela alta da inflação amplificada pelas duas crises do petróleo, em 1973 e 1979” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 196).

O Brasil entrava num período de ditadura militar, e, conforme Santos (2012), o desenvolvimento do capitalismo estava na fase de industrialização pesada o que alterava significativamente o panorama do mercado no Brasil. Para a autora, o milagre econômico, deste período, foi devido ao auge do modelo de desenvolvimento de JK bem como a profunda associação com o capital internacional, o que fez sofrer todos os infortúnios da crise capitalista desencadeada na década de 1970. Neste período, a

utilização da força e da repressão foram as estratégias mais utilizadas como forma de garantir o projeto que pretendia transformar o Brasil em grande potência econômica e realocar as condições necessárias à manutenção de sua relação com o capitalismo internacional (COUTO, 2006, p.120).

A política econômica, também conhecida como a receita do bolo do então Ministro Delfim Neto, que previa primeiro o crescimento econômico para depois a divisão do mesmo, apresentava na época altos índices de crescimento, tendo como consequência uma grande acumulação do capital, ocasionando um aprofundamento na desigualdade social.

Este período foi marcado por muita ebulição, pois, para resistir ao atual regime, surgiram muitos movimentos sociais. Para Coimbra (2001), a efervescência política, o intenso clima de mobilização e os avanços na modernização, industrialização e urbanização que configuram esse período trazem, necessariamente, as preocupações com a participação popular. Segundo a autora, há pressões de vários grupos que surgem de diferentes áreas, como, por exemplo: na cultura, o Centro Popular de Cultura da União Nacional dos Estudantes; no campo, Francisco Julião e as Ligas Camponesas, do Nordeste, incendeia com sonhos de liberdade e de reforma agrária os pequenos camponeses da Zona da Mata. Na educação são realizadas diferentes experiências de alfabetização de adultos, no campo da educação popular, como o Movimento de Cultura Popular (MCP), em Pernambuco e, posteriormente, o Programa de Paulo Freire em Pernambuco e Rio de Janeiro; e na música a politização da Bossa Nova e sua aproximação com os “sambistas de morro” como Cartola, Nelson Cavaquinho e Zé Kéti. Estes são alguns dos movimentos que se originaram na sociedade brasileira naquele momento.

Apesar de todo o movimento pela reivindicação democrática, deve-se ressaltar a heterogeneidade da sociedade brasileira, ou seja, havia uma parcela que apoiava o governo militar. Este movimento de colaboração da sociedade civil ao regime militar é assinalado por Donatelli e Rego (2015) quando, a partir do documentário “Cidadão Boilesen”, de 2009, os autores fazem uma reflexão sobre como o filme mostra o envolvimento do empresariado com a ditadura, principalmente no que diz respeito ao financiamento dos órgãos repressivos criados para o combate aos grupos “subversivos”. Nesta ação de colaboração, destacam-se, também, as Marchas da Família com Deus e pela Propriedade.

Neste período, aparecem as disputas de uma sociedade que sofria com um conjunto de ações arbitrárias, como os atos institucionais à promulgação da Constituição, que vinham respaldar o regime vigente, juntamente com a piora das condições enfrentadas pela maioria da população, o que veio a impulsionar uma articulação de parte da sociedade civil para responder aos atos arbitrários deste governo militar.

No final dos anos 70 e início da década de 1980, o cenário do país apontava a ampliação dos setores “não merecedores”, aliada a fatores de ordem estrutural e conjuntural no âmbito das economias mundiais, levando ao descontentamento com o modelo de gestão governamental, onde vários movimentos da sociedade civil se reorganizaram pleiteando democracia. Esse processo é tratado na literatura especializada como de “abertura política”, que timidamente foi iniciada no governo Geisel (1974) e se efetivou com o processo da Constituinte Nacional” (COUTO, 2006, p. 133).

A categoria “sociedade civil” fica em evidência neste momento, em que o Estado brasileiro é pressionado pela conjuntura política, econômica e social a realizar a abertura democrática. Gohn (2005) destaca que, neste período, se intensifica a introdução do termo “sociedade civil” no vocabulário político, o qual passou a ser objeto de elaboração teórica. Para a autora, o conceito de sociedade civil passou por várias concepções e significados no Brasil e na América Latina. Foi na década de 70 que este termo é referido tanto nas construções teóricas como no campo político. Na linguagem política corrente, se tornou sinônimo de participação e organização da população do país na luta contra o regime militar (GOHN, 2005, p. 70).

Ainda num Estado comandado pelo regime militar, mas com a presença de resistência, surge um conjunto de experiências coletivas reivindicando, segundo Gohn (2005), bens, serviços e direitos sociopolíticos negados pelo regime político vigente. Acrescenta a autora que um dos principais eixos articuladores deste período foi dado pela noção de autonomia: tratava de organizar-se independentemente do Estado (na maioria das vezes de costas para o mesmo). Na medida em que a sociedade civil brasileira se reconfigurava a partir de novos parâmetros democráticos, instalava-se, também, um novo reordenamento na esfera econômica.

Assim, neste processo de transição, as décadas de 1980 e 1990 foram uma época de nova reconfiguração no âmbito político, econômico e social no país. No

final dos anos 80, considerada a “década perdida” para o desenvolvimento, a situação não só do Brasil como de toda a América Latina afigurava-se muito difícil e sombria (BANDEIRA, 2002, p.2). Afirma o autor que a crise ao fim dos anos 90 avassalava todos os países da América do Sul; crise que não começou com a execução do programa neoliberal do Consenso de Washington, ela preexistia, mas as condições econômicas, sociais e políticas, que nos anos 60 e 70 haviam gerado os movimentos de insurgência, agravaram-se, ao fim de uma década de políticas econômicas neoliberais, executadas por governos democraticamente eleitos.

Conforme Gohn (2005), a renovação no cenário da participação social da sociedade civil nos anos 70 e 80 não ocorreu apenas no campo popular. Para a autora, movimentos sociais não populares, advindos de outras camadas sociais, tais como o das mulheres, dos ambientalistas, pela paz, dos homossexuais, etc., também já tinham iniciado uma trilha de lutas, independente do mundo do trabalho, e se firmado como agentes de construção de identidades e força social organizada. Gohn (2000) pontua que é inegável que os movimentos sociais dos anos 70 e 80 contribuíram decisivamente, via demandas e pressões organizadas, para a conquista de vários direitos sociais novos, que foram inscritos em leis na nova Constituição brasileira de 1988. Havia, no Brasil, um cenário de conquistas no campo democrático, advindo da organização e participação da sociedade civil.

Na aquisição destas conquistas se estabelece, segundo Bravo e Correia (2012), um confronto entre movimentos sociais com o regime militar, criando-se, assim, um contraponto entre o Estado ditatorial e a sociedade civil que buscava mudanças. As autoras demonstram que, nesta relação entre sociedade civil e Estado, abre-se uma pseudodicotomia entre eles, caracterizando uma pseudohomogeneização da sociedade civil, entendendo que esta é composta unicamente por setores progressistas ou por classes subalternas. Outros autores também se reportam a esta dicotomia; para Coutinho (2006), sociedade civil tornou-se sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao Estado ditatorial. Sociedade civil é compreendida como uma oposição ao Estado.

Essa identificação foi facilitada não só porque, na linguagem corrente, “civil” significa o contrário de militar, mas sobretudo porque, no final da ditadura, até mesmo os organismos ligados à grande burguesia começaram progressivamente [...] a se desligar do regime militar, adotando uma postura moderada (COUTINHO, 2006, p.46).

Ocorreu neste momento uma leitura equivocada e dualista, como se o Estado e a sociedade civil estivessem em posições opostas. A sociedade civil era vista como oposição, enquanto o Estado representava a ditadura. Esta visão dual serviu, segundo Coutinho (2006), para demonizar de vez o que provém do Estado (mesmo que se trate agora de um Estado de direito, permeado de resto às pressões das classes subalternas) e para fazer a apologia acrítica de uma “sociedade civil” despolitizada, ou seja, convertida naquele mítico “terceiro setor” homogêneo, falsamente situado para além do Estado e do mercado. Esta visão dual nos remete à ideia da existência de um corte, de uma cisão entre o Estado e a sociedade civil, apontada por Acanda (2006). Segundo o autor, Marx demonstrou que a alienação política decorrente desta separação é o elemento fundamental da sociedade burguesa moderna, pois o significado político do ser humano separa-se de sua condição real como indivíduo privado. É importante destacar que a “sociedade civil é uma arena privilegiada da sociedade de classe, uma esfera do ser social, onde se dá uma intensa luta pela hegemonia; e precisamente por isso, ela não é o outro do Estado, mas – juntamente com a sociedade política ou o Estado-coerção – um dos seus inelimináveis momentos constitutivos”. (SEMERARO, 2001, p.10).

A sociedade brasileira vivenciava, depois de muitos anos, uma experiência democrática, e com ela todas as contradições presentes neste processo. Processo que se apresentava atravessado pelos efeitos de uma política econômica neoliberal com abrangência internacional, que trazia consigo todas as consequências políticas, econômicas e sociais. Essa política, em âmbito internacional, na década de 80, foi marcada, segundo Dardot e Laval (2016), por uma política conservadora e neoliberal, representada por Ronald Regan e Margaret Thatcher, que simbolizavam o rompimento com o *welfarismo* da socialdemocracia.

Essas características apontadas por Dardot e Laval (2016) são destacadas por Behring (2009), quando aponta alguns aspectos estruturais da crise do capital. Neste sentido, a autora assinala que há uma ofensiva burguesa nos anos 80 e 90 do século XX até os dias de hoje, tendo em vista que a recuperação e manutenção das taxas de lucro se deu em três direções centrais, com inúmeros desdobramentos: a reestruturação produtiva e a recomposição da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva como sua condição *sine qua non*, com mudanças nas condições gerais da luta de classes; a mundialização do capital, que implica alterações das estratégias empresariais de busca de superlucros e na

financeirização do capital; e na contrarreforma neoliberal, que atingiu os Estados nacionais, tencionados pela dinâmica internacional e pela crise do pacto social dos anos de crescimento, estes últimos marcados pela extensão dos direitos e políticas sociais e pelo compromisso com o “pleno emprego” fordista-keynesiano.

Esse redirecionamento político e econômico congrega um conjunto de novas políticas, que, segundo Dardot e Laval (2016), tem como principal característica a de alterar radicalmente o modo de exercício do poder governamental, assim como as referências doutrinárias, no contexto de uma mudança das regras de funcionamento do capitalismo, revelam uma subordinação a certo tipo de racionalidade política e social articulada à globalização e à financeirização do capitalismo.

No Brasil, indica Behring (2009), esses processos ganham configurações particulares, considerando que não tivemos situação de pleno emprego: tivemos aqui a crise do Estado desenvolvimentista, que ampliou o mercado interno de trabalho e de consumo, sem nunca chegar à sombra do pleno emprego, do pacto socialdemocrata e do *welfare state*.

Com o aumento da crise nos anos 90, a “situação na América do Sul afigurava-se ainda mais difícil e sombria do que ao fim da década de 1980.” (BANDEIRA, 2002, p.136). Na década de 90, o capital sobre a proteção do neoliberalismo teve uma expansão que veio abarcar outras áreas além da econômica. Para Simionatto e Luza (2011), as restrições sociopolíticas abarcaram, na mesma proporção, a reforma do aparelho estatal e sua relação com a sociedade. As autoras acrescentam que a palavra “reforma”, historicamente vinculada às lutas das classes subalternas e à perspectiva de ampliação de direitos, foi capitaneada pela ideologia neoliberal para justificar o combate à presença e às dimensões democráticas do Estado.

Neste sentido, Simionatto (2011) alerta que o descrédito no Estado e nas instituições de representação coletiva, veiculado pela ideologia neoliberal e associado ao quadro de dilaceramento das esquerdas, foi determinante para que os olhares se dirigissem à sociedade civil. Movimentos sociais anteriormente vinculados a valores, ideias e propostas ético-políticas, entre as décadas de 1970 e 1980, passaram a dar espaço a associações de ordem diversas, voluntariado, cooperativas e ONGs, proclamados como sujeitos políticos plenamente capazes de dar voz e vez às classes subalternas, em um processo que poderíamos denominar de repolitização da política às avessas.

A partir desta crise do Estado, decorrente principalmente deste novo reordenamento econômico, cresce, segundo Castells (1999), ao longo dos anos 90, uma opinião francamente favorável à substituição do Estado pela sociedade civil na formatação da convivência social e no encaminhamento de soluções para os diferentes problemas sociais. Afirma o autor que, por caminhos imprecisos, buscou-se compensar a inoperância governamental e a subsunção do Estado ao capital com uma aposta categórica na potência reformadora da sociedade civil.

Com a contrarreforma do Estado, a sociedade civil é chamada enquanto parceira para executar e financiar as ações de proteção social, desresponsabilizando assim o Estado. Segundo Gohn (2005), neste período, a sociedade civil se amplia para se entrelaçar com a sociedade política, colaborando para o caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 90. A autora salienta que como o modelo econômico vigente, subordinado aos ditames do mercado globalizado, não prioriza uma agenda de crescimento da economia via expansão do emprego formal, o setor que cresce é o da economia informal, passível de arranjos onde os custos e os direitos trabalhistas são descartados e as organizações da sociedade civil – novas e antigas – são incorporadas como agentes de intermediação no atendimento das demandas sociais. As organizações da sociedade civil tiveram para esta reforma um papel estratégico. O objetivo era a atuação ampla destas organizações em setores considerados não exclusivos dos Estado (REIS, 2013, p. 59).

Nesta perspectiva, segundo Acanda (2006), a sociedade civil, neste momento histórico, se aproxima da ideologia dominante quando busca o fortalecimento de tudo o que não é do Estado, numa contraposição entre Estado-Sociedade Civil, encobrendo os conceitos fundantes das relações de exploração de classe social, grupos de poder, monopólios, se personificando nas chamadas Organizações Não Governamentais, consideradas arenas isentas de influência do mercado ou do Estado.

A reforma do Estado propõe à sociedade civil uma posição de parceria, se desresponsabilizando assim das demandas sociais. Este processo de reforma do Estado, que acarreta alterações na relação com a sociedade civil, é decorrente de uma reorganização do capital. Dardot e Laval (2016) sinalizam este processo de mudança do capital, o qual se reorganizou sobre novas bases e cuja mola é a instauração da concorrência generalizada, inclusive na esfera da subjetividade.

Como afirmam os autores, o capitalismo é indissociável da história de suas metamorfoses, de seus descarrilamentos, das lutas que o transformam, das estratégias que o renovam.

Passamos, segundo os autores, a uma nova ordenação das atividades econômicas, das relações sociais, dos comportamentos e das subjetividades. Assim, da mesma forma que há uma reorganização do capital, surge, na sociedade civil, resistência aos seus efeitos. Neste sentido, observa-se que, neste período histórico, ocorreu um crescimento dos movimentos sociais e políticos de contestação à atual situação. Destaca-se o I Fórum Social Mundial, realizado em 2001 em Porto Alegre, que visava compreender, socializar e contrapor a esta realidade que é reflexo das “primeiras crises da globalização neoliberal, ocorrida nos anos 1996-2000, com o estouro de bolhas financeiras no Sudoeste Asiático, Rússia e Brasil, que expuseram a fragilidade orgânica da economia global do neoliberalismo nos seus elos mais fracos (ALVES, 2014, p.129).

Com a crise do neoliberalismo abre-se um novo cenário, em que, segundo Castelo (2013), ocorre o advento do novo desenvolvimentismo com uma curta e recente história na América Latina. Surge, no início do século XXI – mais precisamente no Brasil com os escritos de Luiz Carlos Bresser Pereira e alguns documentos do empresariado nacional – como uma suposta alternativa à crise do neoliberalismo. Nasce, portanto, como uma tentativa das classes dominantes e seus ideólogos orgânicos de traçar uma terceira via de desenvolvimento, criticando tanto o neoliberalismo do Consenso de Washington quanto o socialismo do século XXI. Segundo o autor, este novo modelo econômico tem como principais propostas:

- 1) Complementaridade da atuação de um Estado forte nas falhas de mercado, com o objetivo de fortalecê-lo, leia-se fortalecer o atual padrão de reprodução do capital imposto desde os anos 1980/90 e aprofundá-lo e consolidá-lo no século XXI; 2) na política econômica: responsabilidade fiscal, superávit primário, metas inflacionárias, câmbio flutuante e tributação regressiva, com intervenções pontuais no câmbio e nos juros; 3) incentivos fiscais, tributários e subsídios para conglomerados do capital monopolista aumentarem suas taxas de lucro, sob o manto de uma política industrial e de inovação tecnológica, a chamada política de “campeãs nacionais”; 4) aumento da massa salarial e do crédito para ampliação do consumo do mercado interno e; 5) nas expressões mais agudas da “questão social”, a política social de transferência de renda de larga abrangência e focalizada nas camadas mais miseráveis da nossa sociedade (CASTELO, 2013, p. 584).

Para Alves (2014), no Brasil, o novo modelo de desenvolvimento propiciou que o projeto de governo neoliberal, conduzido pela aliança política PSDB-PFL (hoje, DEM), fracassasse nas eleições de 2002. A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, pelo PT, significa a necessidade de construção de um novo modelo de desenvolvimento capitalista, o chamado de neodesenvolvimentismo. O Estado neodesenvolvimentista era efetivamente

o Estado regulador, capaz de financiar e constituir grandes corporações de capital privado nacional com a capacidade competitiva no mercado mundial [...]; e era também o Estado investidor que colocou em marcha a construção de grandes obras de infraestrutura destinadas a atender as demandas exigidas pelo grande capital (ALVES, 2014, p. 131).

Segundo Singer e Loureiro (2016), este modelo de desenvolvimento foi beneficiado pelo *boom* das *commodities*, e que, o reformismo fraco dos governos petistas, apesar de não romper de maneira radical com o padrão estabelecido desde a Nova República, retomou a partir de 2003, de maneira diluída, aspirações derrotadas em 1964. Conseguiu reduzir desigualdades, sobretudo por meio da política de aumento do salário mínimo e de expansão do emprego, mas também mediante programas específicos, dos quais se poderia destacar o Bolsa Família, o apoio à pequena agricultura, o subsídio à moradia popular e a facilitação do acesso à universidade às camadas de baixa renda, entre outros.

Na percepção de Sampaio (2012), o desenvolvimentismo foi, portanto, uma arma ideológica das forças econômicas e sociais que, no momento decisivo de cristalização das estruturas da economia e da sociedade burguesa, se batiam pela utopia de um capitalismo domesticado, subordinado aos desígnios da sociedade nacional. Acrescenta que a subordinação da vida econômica nacional à lógica ultra especulativa do capital internacional e à reprodução de estruturas sociais típicas de regimes de segregação social distorcem irremediavelmente as propriedades construtivas da concorrência econômica e da luta de classes – molas propulsoras do desenvolvimento capitalista autodeterminado. Assim, formulações desenvolvimentistas partiam do pressuposto de que as estruturas que bloqueavam o desenvolvimento capitalista nacional eram produto de contingências históricas, que poderiam ser superadas pela “vontade política” nacional. Percebe-se uma análise um pouco simplista que não se atém ao movimento que o sistema capitalista apresentava.

Alves (2014) afirma que o padrão de desenvolvimento capitalista conduzido pela frente política neodesenvolvimentista, de modo indiscutível, conseguiu melhorar o padrão de vida de milhões e milhões de trabalhadores das camadas pobres do proletariado por meio de programas de transferência de renda e gasto público. No entanto, este projeto neodesenvolvimentista não rompe com a perspectiva neoliberal.

Para Sampaio (2012), o novo desenvolvimento revela-se tal qual é – uma apologia ao poder. Não passa de um esforço provinciano para dar roupa nova à velha teoria da modernização, como solução para os graves problemas das populações que vivem no elo fraco do sistema capitalista mundial. O autor relaciona os conceitos de desenvolvimento e neodesenvolvimentismo nos seus respectivos contextos históricos, sinalizando que há um abismo entre os dois conceitos. Segundo o autor,

tal contraposição revelará o abismo que existe entre a ideologia burguesa como utopia — expressão trágica de uma vontade política que não tinha condições históricas para se concretizar — e a ideologia burguesa como farsa — expressão falsificada de uma realidade que nega os próprios fundamentos da noção de desenvolvimento (SAMPAIO, 2012, p. 673).

Juntamente com as medidas econômicas, este modelo traz, também, medidas sociais destinadas à população mais empobrecida. Alves (2014) aponta que a legitimidade social e política deste projeto neodesenvolvimentista, no Brasil, seria obtida não só pelas medidas econômicas, mas também com o vasto programa de transferência de renda para a classe trabalhadora pobre.

Nesse sentido, a sociedade civil continua a ser chamada de “parceira” do Estado, não havendo, portanto, o rompimento da perspectiva neoliberal. De acordo com Rizek (2016), há um modo de apropriação privada dos fundos públicos por meio de programas sociais, geridos por Organizações Sociais (OS) que, voltados para as populações mais pobres, funcionam de maneira articulada, configurando o que se pode chamar de “privatização cruzada”, para caracterizar um campo em que o trabalho e a vida são geridos por projetos.

Nesta perspectiva, a sociedade civil, como define Reis (2013), cumpre um papel estratégico na conformação de nova política fundada na minimização do Estado, em áreas estratégicas da sociedade, em especial as áreas sociais. Percebe-se com isso uma organização e redefinição de funções do chamado terceiro setor.

Desse modo, segundo a autora, esta parcela da sociedade civil, ao somente substituir o Estado em suas funções, perde o sentido principal de reivindicação, crítica, questionamento e enfrentamento das refrações das injustiças advindas do capitalismo contemporâneo.

Com isso, o fenômeno do neodesenvolvimentismo, localizado em âmbito nacional, especificamente na esfera da economia e da política brasileira, ocorre no início do século XXI. Segundo Sampaio (2012), as vagas formulações dos economistas que disputam a hegemonia do novo desenvolvimentismo partem da hipótese de que o crescimento constitui a chave para o enfrentamento das desigualdades sociais. Para o autor, neste processo, o impacto devastador da ordem global sobre o processo de formação da economia brasileira não é considerado; tampouco são examinados a fundo os efeitos de longo prazo da crise econômica mundial sobre a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho – a discussão não ultrapassa o horizonte da conjuntura imediata.

O diferencial do neodesenvolvimentismo se resume ao esforço de atenuar os efeitos mais deletérios da ordem global sobre o crescimento, o parque industrial nacional e a desigualdade social. Não se questiona a possibilidade de a igualdade social e a soberania nacional serem simplesmente antagônicas com a estabilidade da moeda, a austeridade fiscal, a disciplina monetária, a busca incessante da competitividade internacional, a liberalização da economia. Procura-se o segredo da quadratura do círculo que permita conciliar crescimento e equidade (SAMPAIO, 2012, p. 680).

No fundo, reitera Castelo (2013), é uma decadência ideológica do pensamento social brasileiro e um oportunismo político de setores que antes fizeram parte da esquerda. Nesse sentido, o autor considera que, apesar da dureza do tempo presente, mostra-se necessária a conjugação do otimismo da vontade de mudar a nossa realidade a partir de uma militância orgânica em partidos políticos, movimentos sociais, associações profissionais e sindicatos, cooperativas, conselhos, etc.

A sociedade civil, neste contexto, se constitui enquanto espaço de organização social com vistas à alteração destas relações sociais. Nesta perspectiva, considerando a leitura dos autores, constatamos que não houve pelos neodesenvolvimentistas uma rigorosa análise do movimento do capital, pois “antes de superar as insuficiências do desenvolvimentismo, o movimento revisionista negava a própria realidade do subdesenvolvimento” (SAMPAIO, 2012, p. 677).

Nesta concepção, Singer (2012) faz a crítica quando aponta que o neodesenvolvimentismo optou pelo reformismo fraco, evitando, deste modo, confrontar os interesses do grande capital financeiro-industrial e acirrar a luta entre capital e trabalho no país.

Castelo (2012) acresce a esta reflexão a seguinte interrogação: em termos políticos, como realizar a superação com um dos projetos de supremacia burguesa mais coesa da história moderna sem reformas ou revoluções?

Seria correto afirmar que a análise de Sampaio (2012) está na direção certa quando afirma que o desafio do neodesenvolvimentismo consistia, portanto, em conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo – compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional – com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo – comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social. E que, ao não fazer uma análise crítica, não se ateu aos horizontes restritos da macroeconomia, cujos parâmetros baseiam-se na suposição de que os fundamentos da realidade não sofrem alterações qualitativas, a perspectiva neodesenvolvimentista fica impedida, como consequência de suas próprias escolhas epistemológicas, de examinar os fenômenos do desenvolvimento, cuja essência consiste em compreender a capacidade de a sociedade nacional controlar o processo de mudança social, impulsionado pela acumulação de capital.

O neodesenvolvimentismo, a partir destas análises, vinha apresentando aspectos que construiria o seu processo de transformação, iniciando, assim, outro ciclo. Segundo Castelo (2013), no Brasil o novo desenvolvimentismo almeja se legitimar na batalha das ideias como um resgate do nacional desenvolvimentista, mas é tão somente uma pálida sombra do passado. Sua existência está muito fragilizada porque não conta com uma efetiva base social, que foi solapada pelas recentes manifestações massivas de junho/julho de 2013.

Para Ruy Braga (2013), a questão da efetivação e ampliação dos direitos sociais é a chave para interpretar a maior revolta popular da história brasileira.

O direito a ter direitos, que

alimentou as lutas dos anos 1970 e 1980 e inspirou a Constituição e a emergência de novos atores no cenário político, parecia esvanecido no contexto da formação de uma espécie de hibridismo de Estado,

desenvolvimentista e neoliberal, com uma cultura política e um modelo político-eleitoral herdados da ditadura (ROLNIK, 2013, p. 7).

As movimentações, neste período, conclamaram a população a participar das manifestações, que, no início, eram predominantemente de estudantes do movimento “Passe livre”. Caracterizado por um vigor juvenil,

podemos pensar essas manifestações como um terremoto – uma metáfora mais adequada do que o trovão mencionado no editorial do semanário francês –, que perturbou a ordem de um país que parecia viver uma espécie de vertigem benfazeja de prosperidade e paz, e fez emergir não uma, mas uma infinidade de agendas mal resolvidas, contradições e paradoxos (ROLNIK, 2013, p.6).

O movimento que inicia com a juventude pautando uma agenda difusa, cresce incorporando outros atores, aflora-se, assim, a luta de classes, que aparentemente estava adormecida na sociedade brasileira. Apresenta-se abertamente a disputa de projetos societários divergentes: “Arrisco dizer que o novo desenvolvimentismo não iria se recuperar desse duro golpe. Talvez tenha entrado na sua crise terminal” (CASTELO, 2013, p. 584).

A insatisfação demonstrada não se resumia aos trabalhadores, para Alves (2016), há um descontentamento do capital com o crescimento do gasto público na área social via transferência de renda e programas sociais, incluindo o aumento real do salário-mínimo. Os setores da burguesia brasileira rentista estavam preocupados com o impacto destas políticas no orçamento público. Assim, segundo o autor, o projeto petista de redistribuição de renda e combate à desigualdade social, por meio do gasto público, naufragou diante da ação organizada dos verdadeiros donos do poder. Conforme Alves (2016), as forças reacionárias do bloco histórico oligárquico no Brasil uniram-se para obstruir, não pelo voto, mas pelo golpe, o projeto de governo que estava no poder. O autor destaca que se instala uma crise política no país, que é agravada por uma crise econômica, culminando no *impeachment* da Presidenta da República, Dilma Rousseff, configurando, conforme o autor, um golpe parlamentar.

Salienta, ainda, que se presencia hoje no Brasil, com o golpe de Estado político-parlamentar que levou ao *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, perpetrado pelo Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal com apoio da Grande Mídia e da classe média conservadora, o grande assalto ao Fundo Público

no Brasil. Para o autor, esta é a função histórica do governo Michel Temer: diante dos limites do neodesenvolvimentismo, promover um novo “pacto fiscal” de natureza conservadora e reacionária, que significa, em síntese, um grande assalto ao Fundo Público no Brasil.

A conclusão deste projeto neodesenvolvimentista, ao chegar no seu limite, estabelece uma disputa das forças políticas que têm predomínio na ordem burguesa; foram estes grupos que se moveram para promover o *impeachment*. Safatle (2016) destaca quatro grupos que estão neste jogo de poder: a oligarquia financeira, a casta política, o judiciário com a polícia e as grandes empresas de comunicação. Para o autor, o que unifica estes grupos é um inimigo comum – a esquerda brasileira. Ressalta que a corrupção, que é secular no país, é tomada como um meio de atacar este inimigo comum. Aponta, também, que os gastos absurdos do governo não são com os mais pobres, mas com o próprio sistema financeiro, que se apropria do dinheiro público por meio de juros e amortização da dívida pública e lucro de forma exorbitante devido à taxa de juros brasileira. Uma dívida nunca auditada, resultante em larga medida da estatização de dívidas de entes privados. Este assalto ao Fundo Público, apontado por Alves e também referido por Sfatle, trará efeitos nefastos para a sociedade brasileira, colocando, assim, a sociedade num período de grandes incertezas.

Referindo Paulini (2016), em tempos de “socialização capitalista” posta como norma pela vitória abissal do neoliberalismo e do mundo da mercadoria, seria difícil esperar destino diferente para essa, digamos assim, “aventura cidadã” da periferia do capitalismo no início do século XXI. Segundo Gennari (2016), a hipótese de que a nova fração de classe burguesa (financeira), que dá substância histórico-social ao Partido dos Trabalhadores, não pôde obter outro projeto para a nação senão este, que, de um lado subordina o Brasil a um ciclo financeiro especulativo global e, de outro, cabe no máximo fazer algumas concessões aos “de baixo” com o programa Bolsa Família (considerado um exemplo pelo Banco Mundial e pela elite capitalista global). Daí o “beco sem saída” da crise atual. Para o autor, as perspectivas não são menos sombrias, tanto no campo econômico (com a recessão, perda do grau de investimento, déficit em transações correntes, desemprego, dívida pública em elevação, etc.), quanto no campo político (com a tentativa de impedimento da Presidenta, democraticamente eleita Dilma Rousseff, do cargo máximo da nação).

Desta vez “o povo brasileiro, ou seja, as classes trabalhadoras, [...] precisarão enfrentar grandes desafios: barrar um golpe de direita e repensar os rumos para uma nova sociabilidade que busque superar esta crise civilizacional” (GENNARI, 2016, p.42).

Com tantas questões que nos desafiam e com tantas incertezas colocadas no horizonte, é necessário realizar reflexões importantes para compreender as sutilezas da realidade posta, a fim de que possamos descobrir alternativas. Para a compreensão deste momento histórico, é necessário um aporte teórico que possibilite a leitura dos meandros dos acontecimentos neste tortuoso caminho.

As transformações do capital recompõem no cenário uma ofensiva neoliberal, retomando com força uma direção conservadora no contexto contemporâneo. Paulini (2016) alerta que esta ofensiva, para qual tem se armado, vem de muitas frentes que, em comum, guardam justamente tal atributo: a negação da conciliação e a repressão aberta a toda forma de resistência social à retirada de direitos.

Destaca-se num cenário de resistência às lutas dos jovens, com maior vulto as ocupações em grande número de escolas e universidades. Estas são ocultadas pela mídia brasileira, inviabilizando uma discussão e reflexão da atual conjuntura com a sociedade. Segundo Paraná (2016), o visível crescimento da complexidade e diversidade intelectual, cultural e sexual pela qual o país vem passando nos últimos anos igualmente não permitirá que as coisas sejam muito fáceis para os intentos mais regressivos: o movimento negro, de juventude, de mulheres e LGBT podem nos trazer belas surpresas, sobretudo se forem capazes de ampliar suas lutas para além dos circuitos imediatamente identitários, unindo-se a dinâmicas mais amplas de luta e resistência social – exigência, ademais, que serve para todos os demais setores da esquerda organizada. Quanto mais formos capazes de alianças amplas e em bases renovadas, menor será nosso calvário coletivo.

Mesmo com este caldeirão de diversidade intelectual e cultural que há no Brasil, com o surgimento de movimentos de resistência, deve-se estar vigilante, pois, segundo Paulini (2016), no país do futuro, há, como diria Millôr, muito passado pela frente.

Neste novo cenário político, econômico e social, encontra-se um conjunto de políticas públicas, responsáveis pelo atendimento de uma grande parcela da população, que serão atingidas duramente pelas ações conservadoras que têm avançado no país. Com este avanço das políticas neoliberais, a Política de

Assistência Social sofre duras ofensivas, dentre elas: o congelamento de recursos por vinte anos, o sucateamento e encerramento de serviços, o surgimento de programas conservadores que não vêm em direção aos objetivos e diretrizes do Sistema Único de Assistência Social, mas vêm reeditar o primeiro-damismo. Tendo presente este contexto e a importância desta política, o próximo capítulo tratará com mais profundidade a construção da Política de Assistência Social com suas particularidades.

3 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A CONSTRUÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL

A Política de Assistência Social, enquanto política pública, constitui um espaço com possibilidade de potencializar a discussão e a compreensão do atual contexto brasileiro. Configura-se num campo de atuação que tem como princípios a universalização de direitos sociais, e tem acesso a uma camada da população que é extremamente atingida pelos efeitos da conjuntura atual do Estado brasileiro. Estabelece-se, assim, uma arena fértil para um debate crítico deste cenário com possibilidade de organização para sua alteração. Portanto, é fundamental visualizá-la enquanto espaço com possibilidades propulsoras de defesa da democracia, principalmente, nesta conjuntura de avanço do conservadorismo e de grandes ataques ao conjunto dos direitos adquiridos.

Busca-se destacar, neste capítulo, a trajetória da Política de Assistência Social e a construção das instâncias de controle social na sociedade brasileira, no intuito de problematizar as contradições em movimento que envolvem as lutas, as conquistas e os desafios dessa política pública no Brasil. Nessa esteira, o objetivo é delinear o caminho histórico destas duas categorias em âmbito nacional, tratando-as enquanto uma correlação importante neste processo. Desse modo, o Estado é compreendido neste estudo como

um organismo próprio de um grupo, destinado a criar condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados (GRAMSCI, 2003, p.41).

O Estado se constituiu, então, em um espaço onde são disputados interesses de grupos distintos; é, portanto, uma arena onde se concretiza a correlação de forças entre as classes. Esta correlação de forças estabelece uma pressão da classe trabalhadora sobre o Estado, o que, segundo Gramsci (2003), mantém a vida estatal numa contínua formação e superação de equilíbrios instáveis. Gramsci (2003) concebe o Estado enquanto um organismo composto por sociedade política e sociedade civil. Para o autor, a sociedade civil é concebida no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, configurando-se, assim, como um conteúdo ético do Estado. Neste sentido, Gramsci (2003) apresenta

o Estado Ampliado como sendo formado por sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção. Conforme o autor, o Estado deve ser entendido para além do aparelho de governo, como aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil.

Segundo Pereira (2009), sociedade civil é o conjunto dos organismos vulgarmente chamados de privados, composto por instituições que garantem a hegemonia das classes dominantes, tendo como funções a hegemonia, o consenso e a direção. A sociedade política, por sua vez, é o aparelho coativo encarregado do domínio direto e do comando.

O Estado, enquanto aparelho de repressão, vem, segundo Yazbek (2008, p. 74), “ser um importante aliado da burguesia, atendendo à lógica de expansão do capitalismo”. Nesse sentido, as políticas sociais no Brasil devem ser apreendidas no movimento geral e nas configurações particulares deste Estado na realidade deste país. Segundo a autora, nesta perspectiva, o que pode ser constatado é que a Política Social estatal surge a partir de relações sociais, representando uma estratégia de gestão social da força de trabalho.

A trajetória da Política de Assistência Social e a construção das instâncias de controle social são desenvolvidas e se constituem como resultado desse processo de correlações de forças. Neste sentido, se faz necessário realizar um debate sobre a política social para depois contextualizar historicamente a Política de Assistência Social, apresentando, assim, a sua trajetória da Constituição de 88 ao SUAS. Neste caminho, será resgatado o curso histórico desta política no Brasil traçando a sua implantação e implementação até o SUAS. A constituição desta linha histórica da Política de Assistência Social foi fruto do processo de pesquisa bibliográfica, realizada em periódicos qualificados do Serviço Social, já apresentados na introdução desta dissertação.

3.1 FUNDAMENTOS DE POLÍTICA SOCIAL NA ÓRBITA DO CAPITAL

Na perspectiva de analisar a Política de Assistência Social no Brasil, mostra-se necessário compreender a política social nos marcos de uma sociedade capitalista, pois, segundo Yazbek (2008, p. 76), “a política social expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo”.

A política social é um tema que apresenta contradições e para compreendê-la é necessário visualizá-la no contexto histórico. Nesta perspectiva, Ferraz (2014) traz que as políticas sociais, como conhecidas hoje, surgem a partir da sociedade capitalista e não estão umbilicalmente ligadas à constituição do Estado de Bem-Estar Social em fins do século XIX. Para o autor, as principais medidas de intervenção social desenvolvidas pelo Estado, até o século XIX, destinavam-se ao controle e contenção de trabalhadores pobres e miseráveis e eram compatíveis com a compreensão liberal de que cada indivíduo é livre e responsável pelo atendimento de suas necessidades.

Ferraz (2014) salienta que, neste período, as Leis dos Pobres da Inglaterra defendiam que cada um deveria, por meio de seu trabalho, assegurar sua sobrevivência, sendo merecedores da caridade privada e da assistência pública apenas os inaptos para o trabalho. Os pobres capazes para o trabalho e os mendicantes em bom estado de saúde eram postos para trabalhar nas chamadas *Workhouses*. Para Ferraz (2014), esta perspectiva liberal defendia a “liberdade” dos indivíduos, sendo estes responsáveis pela sua própria subsistência, então, a “política social” surge para reforçar esta liberdade, como também para realizar o controle da classe trabalhadora. Sendo assim, esta ação surge como uma intervenção calcada na caridade e na meritocracia. A liberdade, enquanto característica deste modelo econômico, compõe um conjunto de princípios do liberalismo que sofre mutações no decorrer da história.

Segundo Dardot e Laval (2016), os princípios do liberalismo consistem no direito natural, na liberdade de comércio, na propriedade privada e nas virtudes do equilíbrio do mercado. Para os autores, a partir de meados do século XIX, o liberalismo expõe linhas de fraturas que vão se aprofundar até a Primeira Guerra Mundial e entre guerras.

De acordo com Fonseca (2010), a principal contribuição à literatura econômica de John Maynard Keynes foi elaborada no período em que surge a Grande Depressão dos anos de 1930. Keynes, com a sua obra “A teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, de 1936, apontava uma crítica ao liberalismo e defendia a intervenção do Estado. Esta intervenção tinha como objetivo a injeção de recursos na economia capazes de reequilibrá-la, viabilizando, assim, a prosperidade. Ele propunha tomar emprestado o excesso de poupança e canalizar para projetos promovidos pelo governo nos momentos em que a poupança superasse os

investimentos. Diferentemente do liberalismo, Keynes interpretava como necessária a intervenção do Estado para dar suporte à economia no momento de crise. Seguindo esta lógica de sustentação à economia feita pelo Estado, Dardot e Laval (2016) apontam que a vertente do neoliberalismo combina a reabilitação da intervenção pública com uma concepção do mercado centrada na concorrência. Nesta perspectiva, percebe-se que a proposição do Estado mínimo, além de responder a um ideário liberal, proporciona um aporte econômico ao capital. Esta concepção vem rever e alterar a intervenção do Estado, direcionando os recursos ao capital e atingindo, assim, os direitos sociais já conquistados através da luta dos trabalhadores.

Para Behring (2002), o crescimento do movimento operário, a concentração e monopolização do capital e a crise de 1929 foram responsáveis pelo enfraquecimento dos argumentos liberais que ocorreu na segunda metade do século XIX e início do século XX. Nesta concepção, o *Estado é chamado a garantir o bem-estar social da população quando a grave crise econômica reconfigura as relações econômica internacionais, agudizando a situação econômica, tantos dos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento* (BEHRING, 2002).

Vieira (2004) sinaliza que o Estado de Bem-Estar Social implanta um período de maior intervenção social do Estado, tendo como referência a teoria de Keynes. Para Vieira (2004), Keynes traz o entendimento do Estado Providencial, o qual tinha como função aproximar os indivíduos do Estado, socializar as consciências individuais, conceber ao Estado o mesmo tamanho e a mesma complexidade da sociedade e cuidar do planejamento econômico e social, de maneira que garantisse o emprego dos trabalhadores com uma distribuição de renda equitativa.

Mediante a situação econômica que os países industrializados vinham passando, o Estado assume, no final do século XIX e início do século XX, a função do bem-estar da sociedade, surgindo, assim, o Estado de Bem-Estar Social. Segundo Dardot e Laval (2016), nos Estados Nacionais, esse direcionamento político e econômico acarreta um conjunto de políticas que alteram de maneira significativa a prática governamental.

Conforme Nogueira (2001), o *Welfare State* é uma expressão utilizada pelos ingleses, na década de 40, para designar o Estado de Bem-estar, sendo esta uma expressão bem mais recente que a expressão Estado-Providência. Para Vieira (2004), a eclosão da Segunda Guerra Mundial e suas terríveis consequências para

as sociedades industrializadas não somente realçam diversos aspectos do Estado Providência como também multiplicam as demandas sociais por sua completa instalação. Para o autor, se a expressão Estado-Providência aparece na língua francesa em torno de 1860 e a expressão Estado Social em língua alemã nos anos 1880, a expressão inglesa *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social) é mais atual. Esse redirecionamento da ação do Estado proporcionou um conjunto de políticas sociais voltado às demandas da classe trabalhadora.

Segundo Nogueira (2001), a elaboração teórica sobre o Estado de Bem-Estar Social percorreu vários autores que apresentavam, em suas argumentações, linhas distintas de interpretação, alguns apontavam como determinações econômicas e outros como determinações políticas. Porém, para Esping-Andersen (1991), há um consenso que constitui elemento estrutural ao capitalismo contemporâneo, sendo que significou mais do que um incremento nas políticas sociais. Representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política do mundo industrial desenvolvido e um anteparo à possível ampliação de propostas comunistas: economicamente significou o abandono da “ortodoxia do mercado”; moralmente significou a defesa das ideias de justiça social solidariedade e universalismo; politicamente foi parte de um projeto de construção nacional da democracia liberal em reação às ditaduras fascista e bolchevista.

É neste contexto de mutações da direção político-econômica que as políticas sociais surgem para reforçar a novo direcionamento do capital. Para Behring (2002), as políticas sociais desempenham um papel de produção e reprodução do capital e da força de trabalho. No período pós Segunda Guerra Mundial, as políticas sociais vinham assegurar a manutenção da classe trabalhadora e sua produtividade, bem como a contenção dos conflitos sociais. A autora destaca que o fenômeno de políticas sociais está associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se.

Neste sentido, a intervenção social do Estado, por meio das políticas sociais, tem a função de consolidar o modo de produção capitalista. Para Pereira (2016), o Estado capitalista pode ser entendido como *lócus* de conflito de interesses antagônicos, mas que procura salvaguardar a lógica do capital e, assim, alimentar a dinâmica de produção de mais-valia. Neste *lócus* de conflito de interesses antagônicos está presente a luta da classe trabalhadora. Assim, este espaço das

políticas sociais surge enquanto espaço contraditório onde também se materializa a disputa de classe.

É importante a compreensão da política social como elemento intrinsecamente contraditório, sendo ao mesmo tempo construto histórico de luta por direitos e estratégias de consolidação do modo de produção capitalista. A compreensão dessa tensão contraditória mostra-se fundamental para não cair em armadilhas, ora satanizadoras, ora românticas quanto ao debate de políticas sociais (SCHERER, 2017, p. 137).

Behring (2002) aponta que a generalização de medidas de seguridade social no capitalismo se dará no período de pós Segunda Guerra Mundial, onde assiste-se à singular experiência de construção do *Welfare State* em alguns países da Europa Ocidental. Época, onde havia a necessidade do capital para restabelecer a mão de obra necessária ao seu desenvolvimento. Segundo a autora, não podemos desconsiderar que num contexto histórico anterior a este modo de produção já era presente, na sociedade, o debate sobre a situação das pessoas desfavorecidas, bem como o bem-estar da sociedade e o papel do Estado.

Para Raichelis (2000), em meados da década de 70, este modo de regulação social do capitalismo, que estruturou o chamado *Welfare State*, entrou em crise colocando em xeque as bases históricas e as conquistas sociais consolidadas a partir da Segunda Guerra Mundial, no contexto do que ficou conhecido como “os 30 anos de ouro do capitalismo”. Assim, a crise do capitalismo contemporâneo, somada à derrocada do Leste Europeu nos anos 80, acabou por abrir o caminho para a emergência das teses neoliberais de desmontagem do Estado enquanto instância mediadora da universalização dos direitos e da cidadania.

Para Ferraz (2014), o recrudescimento do desemprego e da pobreza em todo o mundo, característico do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, torna necessário desenvolver estratégias de controle de trabalhadores e desempregados e de manutenção da segurança pública, direcionando as políticas sociais para os extremamente pobres, com a canalização de seus recursos para gerar, nesses indivíduos, capacidade de consumo de itens muito básicos para a sua sobrevivência; por isso o crescimento dos programas de transferências monetárias. Para o autor, tais programas exigem uma estrutura estatal mais enxuta e promove a responsabilização individual dos sujeitos pelo melhor uso a ser feito desses recursos.

Neste aspecto, verifica-se que o contexto mundial vem sendo regido por uma perspectiva de dominação capitalista, a qual, segundo Fagnani (2011), é marcada pelo capitalismo desregulado, num contexto de globalização e de hegemonia do mercado financeiro. Para o autor, foi no bojo desses processos que os compromissos entre capital e trabalho firmados nos “trinta anos gloriosos” (1945-1975) foram rompidos. Fagnani (2011) alerta que no campo da proteção social o ideário do *Welfare State* foi esconjurado. A reação dos mercados impôs uma onda de tensões, tentando fazer retroceder essas conquistas. O reflexo deste contexto é apresentado nos dados do Relatório sobre Proteção Social da OIT (2017-2019), o qual demonstra que apenas 45 por cento da população mundial têm cobertura eficaz de pelo menos um benefício de proteção e segurança social, enquanto os restantes 55%, 4000 milhões de pessoas, não têm proteção alguma. As estimativas da OIT também indicam que apenas 29% da população mundial está protegida para um sistema abrangente de segurança social que cobre toda a gama de benefícios, de benefícios família até pensões de velhice. Salaria que a maioria da população mundial – 71%, ou 5.200 milhões de pessoas – tem apenas uma cobertura parcial ou nenhuma. É avassaladora a realidade desta população desprotegida, há, assim, um grande contingente de pessoas que estão entregues à própria sorte.

Os efeitos desta realidade também se traduzem na realidade brasileira, pois esta não está dissociada desta conjuntura internacional. Dessa forma, a sociedade brasileira também vem sofrendo alterações no que diz respeito ao seu sistema de proteção social, lembrando que o Brasil não vivenciou a experiência do Estado de Bem-Estar Social. Neste último período, o país teve um aporte de recursos que trouxe ao sistema de proteção um novo patamar. No entanto, não desconsiderando as suas contradições, verifica-se que foi proporcionado um investimento nas políticas sociais que atingiu uma parcela significativa da população, retirando o país da linha da extrema pobreza.

Percebe-se, assim, que este campo das políticas sociais se constituiu enquanto um espaço de controle, mas também de disputa e de direcionamento de recursos que atendessem as demandas da população. A política social está associada à manutenção e reprodução desta estrutura social, mas, tendo presente a contradição deste fenômeno, não podemos “esquecer que, mediante a política social, direitos sociais se concretizam e necessidades humanas (leia-se sociais) são

atendidas na perspectiva da cidadania ampliada” (PEREIRA, 2009, p. 165). A política social

não se fundou nem se funda, sob o capitalismo, numa verdadeira redistribuição de renda e riqueza. Observa-se que a política social ocupa posição político-econômica a partir do período fordista-keynesiano. Percebe-se que a economia se movimenta historicamente a partir de condições objetivas e subjetivas e, portanto, o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos, que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade (BEHRING, 2002, p. 24).

A política social é uma arena onde se apresentam e se confrontam os conflitos de classes, constituindo um movimento das relações de forças entre os atores políticos. Percebe-se este movimento na realidade do país, pois há uma disputa do fundo público, realizado no seio da sociedade brasileira, que atinge duramente as políticas sociais, tendo em vista o direcionamento político e econômico dado pelo atual governo que restringe os recursos do sistema de proteção social e o transfere ao capital. Apresenta-se neste cenário um parlamento totalmente corrompido, um judiciário e um conjunto de meios de comunicação que chancelam tal direção do governo.

Com esta dura conjuntura, a sociedade civil brasileira, como um todo, vem apresentando uma apatia frente a tantas perdas de direitos. No entanto, aparecem também movimentos sociais fazendo a resistência e surgindo, mesmo que incipientes, mas não sem importância, um conjunto de experiências de organização e mobilização popular. Exemplo disso são os conselhos populares que surgem como uma experiência, neste sentido, nas regiões de Porto Alegre. Assim, ocorre a materialização das contradições neste palco de lutas.

Nesta perspectiva, segundo Pereira (2009), concebe-se a política social como um produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto, de relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre capital x trabalho, Estado x sociedade e princípios de liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania. Para a autora, a política social se apresenta como um conceito complexo, que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade. Ressalta Behring (2002) que a luta no terreno do Estado – espaço contraditório, mas com hegemonia do capital – requer clareza sobre as múltiplas determinações que

integram o processo de definição das políticas sociais. Com isso, destaca-se a importância de olhar para este fenômeno no sentido de compreender as suas nuances e verificar as suas possibilidades, pois, na realidade, a política social “tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiado interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevaiente. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória. E é essa contradição que permite à classe trabalhadora e aos pobres em geral também utilizá-la a seu favor” (PEREIRA, 2009, p.166).

Segundo Behring (2002), a política social está no centro do embate econômico e político deste fim século; ela é pautada pelo Estado e pela sociedade civil. Porém,

ela tem que ser vista como uma política que, antes de interrogar sobre os recursos a serem distribuídos, leve em conta as posições desiguais dos cidadãos na estrutura de classes da sociedade. Em consequência, a concepção de política social deve também contemplar o conhecimento de como se criam as necessidades e de como estas se distribuem, com o objetivo de modificá-las (PEREIRA, 2009, p.173).

A política social, como um espaço de disputa, pode ser vista “enquanto centro de um conflito de classe e não apenas um meio para diluí-lo ou desfazê-lo” (BERING, 2002, p. 11). É premente a apropriação deste espaço de luta pela população para que a mesma possa disputar os recursos públicos e transferi-los para as suas demandas.

Nesta perspectiva será abordada a contextualização histórica da Política de Assistência Social, resgatando a sua trajetória da Constituição de 88 até o Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: TRAJETÓRIA DA CONSTITUIÇÃO DE 88 AO SUAS

O solo sócio-histórico brasileiro foi marcado por uma colonização extrativista, por uma sociedade escravocrata e por uma economia calcada no latifúndio. Segundo Santos (2012), no Brasil preponderava uma sociedade com relações sociais arcaicas e com grande domínio do capital agrário-exportador.

O fenômeno das políticas sociais, neste processo histórico, surge com vigor juntamente com o processo de desenvolvimento industrial, a partir 1930, quando

passam a compor a agenda do governo. “A política social organizada e planejada pelo Estado é um fenômeno posterior à Revolução de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder” (MATIJASCIC, 2015, p. 8).

Este sistema de proteção, implantado a partir do governo Vargas, teve diferentes nuances no transcorrer do processo histórico, porém foi com a Constituição Federal de 1988 que concretizou um conjunto de políticas públicas que constituíram o sistema de proteção social brasileiro. A assistência social passou a compor, conjuntamente com a saúde e a previdência, a seguridade social. Segundo Mota (1996), no Brasil, o conceito de seguridade social, como política social e como direito social, data da Constituição de 1988.

Nesta condição, verifica-se que a assistência social enquanto política pública é uma recente experiência na realidade brasileira, sendo concretizada com a Constituição Federal de 88 e nascendo articulada com uma perspectiva de controle social. Neste sentido, Neves et al. (2012) afirmam que a Constituição Federal, na sua juventude, apresentou ao Brasil o grande desafio de construir uma nova prática política que inclui a sociedade civil nas decisões políticas.

Em vista do exposto, segue um importante percurso desde a luta de movimentos sociais, seguido da garantia legal com a Constituição Federal de 88, até a promulgação da LOAS. Dos muitos atores que estiveram nesta luta ressaltam-se os trabalhadores da assistência social, que, segundo Raichelis (2015), tiveram uma atuação política destacada durante todo o processo de debate e negociação dos diferentes projetos. Assumiram, em muitos momentos, papel de direção política e cultural, politizaram os debates, estabeleceram alianças políticas nos campos governamental, parlamentar, acadêmico e partidário, o que se mostrou fundamental para o nível de consenso possível que conduziu à aprovação da proposta final da LOAS.

O novo desenho de proteção social construído a partir da Constituição Federal, conforme Draibe (1998), respondeu a pressões originadas em dois sistemas de forças relacionadas, mas independentes: o movimento de transição democrática e o curso econômico de instabilidade, crise e ensaios de estabilização.

A assistência social neste período salta para um novo patamar, assumindo outro paradigma: o de política pública. Neste contexto foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), que traz a assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado, compondo a Política de Seguridade Social não

contributiva que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A assistência, no período anterior a este novo paradigma, consistia numa ação governamental centralizada, burocrática e que abarcava um conjunto de ações que, segundo Sposati et al (1989), se expandiam através de um leque extenso de programas assistenciais que buscavam responder às necessidades de saúde, educação, abrigo, trabalho, alimentação, ou seja, a subsistência dos excluídos. Conforme a autora, a atividade assistencial pública era compartimentalizada nos vários setores de ação governamental, como: Ministério da Saúde, Educação, Trabalho, Previdência entre outros.

O Ministério da Previdência e Assistência Social, instituído a partir do Decreto nº 76.719 de 3 de dezembro de 1975, tinha como competência a supervisão e a execução da política relativa à prestação de auxílio a pessoas carentes de recursos materiais, educacionais e outras medidas de proteção social, para cuja concessão não era exigida contraprestação direta dos assistidos, bem como aos assuntos de subvenções, auxílio e isenções a entidades que atendam a essa clientela. Esta supervisão e execução da política se realizava através da Secretaria de Assistência Social (SAS).

A assistência por longo período esteve como uma ação, mesmo que pública, calcada na benemerência e na caridade, diferentemente dos países desenvolvidos que já contavam com um conjunto de direitos garantidos pelo Estado de Bem-Estar Social. Os países do terceiro mundo, como Brasil, não chegaram a este patamar. Sposati et al (1989) trazem, com a obra “Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras”, a qual foi uma importante contribuição na reflexão sobre a política de assistência social na época, que o Estado assistencial diferencia-se do Estado-Providência, pois este Estado tem como paradigma o trato compensatório da pobreza, não se assenta em pactos e sim em alianças conjunturais, se apresenta frágil, impotente, compelindo a sociedade civil e o próprio indivíduo a cooperar na produção dos serviços sociais. Ele se configura como uma expressão secundária do Estado, conformando-se como um Estado marginal para dar conta da população excluída do acesso a bens e serviços. A autora aponta que o Estado-Providência é fruto de um pacto social e político entre capital-Estado-classe trabalhadora, se

apresentando como gestor das políticas de seguridade social e com sua racionalidade no paradigma dos direitos sociais extensivos a todos os cidadãos.

A Política de Assistência Social no Brasil, apesar de todos os avanços no aspecto legal e na concretização da política, não chega a garantir os direitos sociais previsto na política aos cidadãos que dela necessitam. Observa-se que na realidade, mesmo com a previsão na Constituição Federal desta nova proposta de configuração das políticas sociais, em especial da Política de Assistência Social, estas não se materializaram na mesma direção de um Estado de Providência, como apontado por Sposati et al (1989). A conjuntura econômica, com um direcionamento neoliberal no país, proporcionou obstáculos para a implementação da Política de Assistência Social, haja vista que a LOAS só foi promulgada em 1993, após concessões da proposta original.

Na medida em que se estabeleciam os pilares de organização da política, a conjuntura econômica vinha na contramão deste processo. Para Draibe (1998), diferentemente da afirmação dos direitos sociais sistematicamente propostos e registrados no texto constitucional de 1988, os anos 90 apresentavam um novo cenário, onde esta agenda firmada na década anterior teve nova reconfiguração. Assim, “todas as garantias constitucionais que foram consubstanciadas em legislações ordinárias posteriores passaram a ser alvo de desmonte pelos governos que sucederam à Constituição de 1988” (COUTO, 2006, p.144).

Segundo Colin et al. (2013), foram cinco anos de debate, pressão e negociação no Congresso e no Governo Federal para a sanção, em 7 de dezembro 1993, da Lei nº 8.742, que regulamentou a Assistência Social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Segundo a autora, na primeira década após a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, a Assistência Social foi marcada por características assistencialistas, ações pontuais, fragmentadas, desarticuladas, segmentadas, sobrepostas e com regulação frágil.

A construção desta política pública foi resultado do esforço de um conjunto de atores sociais que tiveram um papel importante na implementação da assistência social. Ressalta-se, no entanto, que este processo foi permeado por contradições que colaboraram para a sua formação.

Conforme Couto (2006), o caminho percorrido pela sociedade brasileira no trato do campo da política pública apresenta-se eivado de contradições, onde por um lado o asseguramento constitucional da Seguridade Social e do tripé que a

compõe (Previdência social, Saúde e Assistência Social) vai buscar romper com a forma tradicional do trato do campo da proteção social brasileira e, por outro, é necessário o enfrentamento do enraizamento dos preconceitos que permeiam a compreensão corrente sobre o papel do Estado e da sociedade brasileira.

Para Yazbek (2008, p. 74), o percurso histórico da

política social brasileira vai encontrar na Constituição de 1988 uma inovação: a definição de um sistema de Seguridade Social para o país, colocando-se como desafio à construção de uma Seguridade Social universal, solidária, democrática e sob a primazia da responsabilidade do Estado.

Segundo Couto (2006), o tempo histórico vem repleto de grandes debates principalmente quanto ao papel da Assistência Social, pois coloca a necessidade de se pensar a pobreza e o trato com ela.

A implantação da Política de Assistência Social constituiu uma importante experiência, permeada pelo confronto entre a perspectiva assistencialista, benemerente com a perspectiva do direito do cidadão. Verifica-se que esta política se apresenta de forma subalternizada e que isso reflete no seu cotidiano, pois ainda há práticas que não se traduzem enquanto espaço de acesso a direitos.

De acordo com Couto (2006), com esse estoque de subalternidade, se torna mais difícil o caminho para alterar a forma de pensar e processar a Política de Assistência Social, pois, a cada avanço, é necessário fazer uma análise crítica de até que ponto é possível romper com as características clientelistas e referendar a Política de Assistência Social como tripé da Seguridade Social. Neste sentido, segundo Colin et al. (2013), é fundamental visar à interpretação de necessidade como expressão de demanda, e não como comprovação da condição de necessitado.

Na construção desta política ocorreu uma produção de normativas que determinaram a suas linhas diretivas: foram elaborados e publicados vários documentos que constituíram o aparato normativo da assistência social, dentre estes documentos pode-se destaca: a Política Nacional de Assistência Social-PNAS (Resolução nº 207/98) e a Norma Operacional Básica-NOB (Resoluções nº 204/97, nº 207/98 e nº 207/99). O debate frente a esta política foi tomando corpo em todo o território nacional, principalmente no Serviço Social onde autoras da área trouxeram relevantes contribuições sobre o tema.

As definições legais atinentes à regulamentação da política pública da assistência social, no período entre 1993 e 2003, estão estabelecidas em três instrumentos principais, a saber: a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 1998 e as Normas Operacionais Básicas – NOB/97 e NOB/98 (BRASIL, 2005, p.7).

Neste período ocorreu a normatização e a materialização das linhas mestras da política que envolveu a descentralização político-administrativa, a participação popular e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social. A esfera social teve, nestas duas décadas, ampla abrangência territorial constituindo uma rede significativa de atendimento. Pode-se considerar que a Política de Assistência Social, apesar de não chegar ao patamar desejado, conseguiu estabelecer-se na maioria dos municípios, sendo a porta de acesso de importante parcela da população em situação de vulnerabilidade e risco social.

A Política de Assistência Social teve outro marco importante que veio proporcionar uma nova mudança. Esta alteração se deu em 2005 com a constituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Segundo Couto (2006), foi na esteira do trabalho de consolidação da Assistência Social, enquanto política pública, que as Conferências Municipais, Estaduais e as Nacionais, realizadas na vigência da LOAS, indicavam nas suas deliberações a necessidade de construir um sistema único que demonstrasse, com clareza, a configuração da política pública. Assim,

todo esse processo de difusão e construção da política de assistência social, como direito do cidadão e dever do Estado, obteve, em dezembro de 2003, com a IV Conferência nominada LOAS-10, em comemoração aos 10 anos da LOAS, espaço para o estabelecimento das novas bases e diretrizes para esta política na perspectiva de um Sistema Único (BRASIL, 2005, p. 7).

Para Colin et al. (2013), a partir de 2003, um amplo processo de participação culminou nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Esta conferência foi, sem dúvida, um divisor de águas na história desta política pública, ao referendar, como principal deliberação, a implementação de um novo modelo de gestão para área. Segundo a autora, a partir desta direção, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou, por meio da Resolução nº 145/2004, um novo texto para a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que estabeleceu os eixos estruturantes para implantação do SUAS. A sua operacionalização e

implantação se deu com a aprovação, pelo CNAS, da nova Norma Operacional Básica do SUAS (Resolução nº 130/2005).

Conforme a PNAS (2004), este é um momento histórico e assim devemos concebê-lo, ensejando todos os esforços na operacionalização desta política. Trata-se, portanto, de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil.

Para Couto (2009), na definição de assistência, da PNAS de 2005, foi introduzido com clareza que esta política é asseguradora de direito social e tem como funções inserção, prevenção, promoção e proteção, que, ao se integrarem, cumprem o papel de resgatar e concretizar direitos antes negados. A base de organização estabelecida pelo SUAS está nos seus eixos estruturantes, previstos na PNAS (2005), que são: a) Precedência da gestão pública da política; b) Alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; c) Matricialidade sociofamiliar; d) Territorialização; e) Descentralização político-administrativa; f) Financiamento partilhado entre os entes federados; g) Fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil; h) Valorização da presença do controle social; i) Participação popular/cidadão usuário; j) Qualificação de recursos humanos; k) Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados.

Sendo assim, um novo desafio foi posto para os operadores da política: o de sair do modelo que vinha sendo realizado, para reformular não só a organização das suas estruturas, mas a mudança de concepção e prática do seu cotidiano. É revisar a sua prática para desenvolver uma ação visando ao sujeito que compõe uma família e um território, tendo, a partir de então, o foco na família como centralidade, pois a “família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” (BRASIL, 2005, p.12).

Um elemento importante que surge com esta mudança é a territorialização, que, segundo Couto (2006), mostra-se um elemento articulador do sistema, visando assim, construir uma oferta capilar de serviços baseados na lógica da proximidade do cidadão, bem como a localização de serviços nos territórios com a maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para população. Colocar o território como articulador deste sistema vai além de viabilizar a aproximação dos serviços à população atendida pela assistência. É visualizá-lo numa perspectiva de espaço de

articulação da rede, de levantamento de demandas e de organização desta população. É pensar,

o território como campo das expressões da questão social que demandam por Assistência Social, é colocar densidade política para as áreas mais vulneráveis das cidades e metrópoles, uma vez que o trabalho articulado da Assistência Social deverá dar visibilidade às demandas na constante interlocução com toda a cidade, recompondo a disputa pela riqueza socialmente produzida (COUTO, 2006, p. 34).

Assim, segundo a NOBSUAS (2005), o princípio da territorialização significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social. O princípio da territorialização possibilita orientar a proteção social de assistência social: na perspectiva do alcance de universalidade de cobertura entre indivíduos e famílias sob situações similares de risco e vulnerabilidade; a possibilidade de aplicar o princípio de prevenção e proteção proativa, nas ações de assistência social e a possibilidade de planejar a localização da rede de serviços com base nos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos.

Muitos são os desafios que se lançam neste novo período para a Política de Assistência Social, a materialização desta política, enquanto política pública e garantidora de direitos, é o principal desafio. Segundo Couto (2009), materializar a Política de Assistência Social na vida da população brasileira, que nela tem direito de ver atendidas suas demandas, compõe o grande desafio já anunciado na Constituição de 1988 e na LOAS em 1993.

Um elemento importante nesta trajetória da assistência social é a participação popular e o controle social. Destaca-se que o “controle social” teve sua construção conjuntamente com a implantação e implementação da política, por isso será destinado a seguir um item específico para esta instância democrática, visto que é o foco de estudo desta dissertação.

3.3 A CONSTRUÇÃO DA INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: BUSCAR O SONHO E CONSTRUIR O POSSÍVEL

A Constituição Federal de 88 estabeleceu uma nova ordem jurídica e política para o Estado Brasileiro, nela foi incluído um conjunto de elementos que aponta para

um avanço democrático, tendo a participação popular e o controle social como uma das inovações adquiridas na Carta Magna.

A participação popular é uma categoria presente no cenário nacional, pois, ela foi uma das molas propulsoras da retomada da democracia no país. Para Silva (1998), o aumento da participação popular, como parte do processo de mudança política que se instaurou no país visando à redemocratização, culmina com a nova Constituição Brasileira aprovada em 1988.

Segundo Cunha (2009), a redemocratização foi um período que propiciou a reorganização do associativismo de base comunitária e sindical, dentre outros, o que levou à emergência de movimentos sociais e outras associações civis que articulavam aspirações sociais e políticas, ainda que de caráter mais localizado e específico. Para a autora, multiplicou-se o surgimento de novos atores com disposição participativa e democrática, associada à luta por políticas sociais mais inclusivas.

A Constituição Federal, ao apresentar a cidadania como um dos seus princípios fundamentais, aponta a participação popular como elemento importante para o Estado Democrático de Direito. Dagnino (1994) demarca dois sentidos para cidadania: destaca o seu caráter de estratégia política, e o fato de que ela expressa e responde hoje a um conjunto de interesses, desejos e aspirações de uma parte sem dúvida significativa da sociedade, mas que certamente não se confunde com toda a sociedade. Para autora, as apropriações e a crescente banalização deste termo não só abrigam projetos diferentes no interior da sociedade, mas também, certamente, tentativas de esvaziamento do seu sentido original e inovador; há uma disputa histórica pela fixação do seu significativo e, portanto, de seus limites.

A participação popular, como parte efetiva da cidadania, constitui a materialização da Constituição de 88 através das legislações que a regulamentaram. Conforme Cunha (2010), de modo geral, a forma como a participação na gestão das políticas públicas será exercida não é prevista na Constituição. É, portanto, nas leis que regulam os artigos constitucionais que tratam da participação, onde as formas de participação e os sujeitos que delas participarão estão estabelecidos. Segundo a autora, o que se observa é que, na maioria das Leis, a forma prevista é a gestão colegiada por meio de Conselhos, nos três níveis de governo – União, Estados e Municípios –, cabendo ao Poder Executivo a criação destas instâncias de

participação, sendo que em alguns casos esta criação é facultativa e em outros é obrigatória (como saúde e assistência social, dentre outros).

Participação e controle social são duas categorias que se entrelaçam no processo de constituição da instância democrática da Política de Assistência Social. Para Souza (1991), participação é um processo social, ela é o próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os desafios sociais, nos quais ele próprio está situado. Como tal, é um processo dinâmico e contraditório. De acordo com Faquim (2011), o controle social é tido como sinônimo de participação e passa a ser compreendido, na área social, como mecanismo de participação e fiscalização da população nos assuntos públicos. Assim, a participação popular é um ingrediente fundamental para a constituição da Política de Assistência Social, na perspectiva do novo paradigma, que se instituiu com a Constituição Federal de 88. Segundo Rocha (2008), a Constituição de 1988 alargou o exercício da democracia brasileira em participativa, além de representativa.

A Assistência Social ganha um patamar de política pública a partir da Constituição de 88. Para Raichelis (2015), a Carta de 1988 inaugura a compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico da Assistência Social no país. Segundo a autora, de um lado, o marco legal consubstancia-se por meio da qualificação da Assistência Social como política de Seguridade Social, integrando o tripé deste setor; de outro, o movimento que conduziu à formulação da LOAS ativou a participação de diferenciados agentes sociais, induziu a criação de novos espaços de debate e polarização de propostas, redefinindo o espectro das entidades que tradicionalmente militam na área assistencial.

A Política de Assistência Social surge vinculada à participação popular e à organização de instância de controle social. O conjunto de artigos analisados na pesquisa bibliográfica apontam a participação popular como elemento essencial para o desenvolvimento da Política de Assistência Social e da sua instância de controle social. Assim, Campos destaca que,

diferentemente dos modelos e experiências de assistência social anteriores à LOAS, o atual modelo em construção tem, na participação da sociedade civil, um fator condicionante. Tanto a CF em seu artigo 204, inciso II, como a LOAS, em seu artigo 5º, inciso II, afirmam esta diretriz como um fator fundamental à nova modalidade da política de assistência social (CAMPOS, 2006, p 117).

A participação congrega o desenvolvimento destas instâncias democráticas que constituem a base do processo. Inicia-se, assim, uma experiência de participação popular nesta nova política pública. Para Silva et al. (2008), a proposta de controle social da política pública de assistência social, ratificada e reforçada pelo SUAS, visa, não só à inserção da participação popular na gestão da política de assistência, mas, também à efetiva inclusão do usuário como sujeito deste processo. Segundo Campos (2006), a ideia, neste desenho de política social, está mais relacionada ao protagonismo político: participar na condição de definidor de prioridades, de elaborador de políticas, de normatizador de critérios de acesso e de fiscalizador das ações do governo nesta área. Segundo o autor, sem essa presença ativa da sociedade civil, a Política de Assistência Social não se realiza em conformidade com os princípios que a orientam. Rabelo et al. (2009) traz que tanto a Constituição como a LOAS reafirmam a participação como um fator fundamental, o que implica o protagonismo da sociedade civil na definição de prioridades e na fiscalização das ações do governo.

Assim, as categorias participação popular e controle social apresentam-se como movimentos que proporcionam a apresentação das prioridades das camadas populares à agenda governamental, como normatizadores de critérios e elaboradores de políticas; apresentam-se também enquanto acesso à informação e à fiscalização das ações do governo e, principalmente, como espaço de viabilidade do protagonismo da sociedade civil.

As instâncias democráticas estabelecidas na Política de Assistência Social, para a efetivação dessa participação e conseqüentemente do controle social, foram os conselhos e as conferências.

Para Alves e Almeida (2013), a Constituição Federal e a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – LOAS estabelecem a participação da sociedade civil como um direito, indicando canais de participação, como os conselhos e as conferências, que vêm ocorrendo em nosso país desde a sua implementação, na perspectiva do exercício do controle social.

O processo de organização dos conselhos de assistência social é, segundo Raichelis (2015), conseqüência do processo mobilizador, que ampliou o debate acerca do significado da assistência social, incorporando novos parâmetros teóricos, técnicos e políticos redefinidos das concepções enraizadas neste campo. Para

Rocha (2008), os conselhos são espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras, instância em que se apostou no potencial das novas institucionalidades em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais.

Conforme Neves e Santos (2012), os conselhos de assistência social, como espaços deliberativos, podem trazer ao Estado manifestação do poder e da vontade popular, radicalizando o que se entende por participação democrática. Segundo as autoras, a ação dos conselhos mostra-se fundamental na transformação da assistência social em política pública, não só nominada no texto legal, mas operada na prática cotidiana do Sistema Único de Assistência Social.

As conferências também fazem parte deste processo, enquanto espaço de discussão, avaliação e deliberação desta política. Para Alves e Almeida (2013), as conferências são espaços mais amplos do que os conselhos, envolvendo outros sujeitos políticos que não estejam necessariamente nos conselhos, por isso têm também caráter de mobilização social. Nelas, o governo e a sociedade civil, de forma paritária, por meio de suas representações, deliberam de forma pública e transparente.

A perspectiva da participação e controle social, na Política de Assistência Social, nasce conjuntamente com esta política pública e vem se estruturando no transcorrer da sua trajetória. Assim como a Política de Assistência Social, os espaços de controle social também foram se instituindo no território nacional. Ocorreu ao mesmo tempo, nos municípios, a discussão da implantação da política e a criação dos conselhos, visto que os conselhos eram uma exigência posta nas normativas da política. Destaca-se, no entanto, que o conselho não configura a única forma de participação na política, existem formas múltiplas de participação, nem sempre institucionais. A implantação e estruturação do controle social contribuiu para a apropriação da política, neste novo paradigma, constituindo-se enquanto espaços de discussão, aprendizado, deliberação e construção da Política de Assistência Social.

A Política de Assistência Social, e sua instância de controle social, é desenvolvida num cenário econômico político e social carregado de antagonismo e contradição. Dagnino (2004) chama de “confluência perversa” ao sinalizar a presença de dois projetos: de um lado, o projeto neoliberal que se instala na

América Latina ao longo das últimas décadas; e, de outro, um projeto democratizante, participativo, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático.

Neste cenário,

o processo de construção democrático enfrenta hoje, no Brasil, um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos distintos, ligados a dois projetos políticos distintos. De um lado, o processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas. De outro lado, na implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constituiu o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington” (DAGNINO, 2004, p. 142).

Esta disputa de projetos societários² é refletida no interior da Política de Assistência Social e nos conselhos; é presente no cotidiano dos conselhos este enfrentamento de projetos, as disputas por recursos públicos e a defesa de uma intervenção estatal cada vez menor na execução da política, voltada mais ao terceiro setor, desresponsabilizando, assim, o Estado. Este movimento não é novo, ele está presente desde o início do processo de sua implantação. Bravo e Correia (2012) demonstram tal dinâmica ao apontar o discurso participacionista e de controle social no governo Fernando Henrique Cardoso, na busca das parcerias com a sociedade para enfrentar os problemas sociais de forma solidária, controlando os gastos que deveriam ser mínimos, racionalizados e eficazes. A malignidade estaria colada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.

Neste quadro histórico, a construção democrática vem perpassando avanços e retrocesso. Assim, a Política de Assistência Social, enquanto parte deste processo, se constituiu em todo o território nacional. Esta política ainda tem um longo percurso com muitos obstáculos para se consolidar como política pública que efetivamente materialize o que prevê a LOAS, especialmente em um contexto de desmobilização de participação social e retração do Estado no âmbito das políticas sociais, o que vai ao encontro de perspectivas liberais, pois a concepção liberal vem

² O debate sobre a categoria “projetos societários” será realizado no quarto capítulo.

imbuída do enfraquecimento de processos de participação coletiva, uma vez que a centralidade deste processo é o indivíduo. Busca-se, assim, desconstituir este indivíduo das suas relações coletivas.

Ainda há um caminho a ser trilhado para a materialização da Política de Assistência Social e do conselho, como previsto na LOAS, pois, apesar dos avanços que tivemos no decorrer desta trajetória, há limites a serem superados. Um dos desafios é a presença na elaboração, avaliação, fiscalização e deliberação desta política, daqueles que têm direito ao atendimento na rede socioassistencial da política, ou seja, os usuários.

Percebe-se que no decorrer do processo de implantação e implementação da Política de Assistência Social e dos conselhos, no país, os atores que tiveram maior participação foram os gestores, as entidades e os trabalhadores.

A presença dos usuários foi, e ainda é, muito incipiente nesta construção. Para Paiva et al (2010) embora a obrigação do controle social e da participação da população nos destinos das políticas públicas tenham se afirmado como diretrizes constitucionais, em 1988, a plena tradução destes princípios está longe de ser uma realidade na política brasileira. A não participação deste importante segmento da Política de Assistência Social pode revelar a visualização destes por parte dos outros atores, enquanto incapazes ou despreparados para discutir a assistência social. Outro fator que pode ser apontado são as dificuldades vivenciadas no seu cotidiano, que não viabilizam esta participação, pois os mesmos estão constantemente na busca da sua sobrevivência. Falta, portanto, um olhar para este segmento que possa, além de reconhecer a sua potencialidade, criar alternativas de participação levando em consideração a sua realidade. Isso demonstra a importância de um processo de formação política, que venha a contribuir na apreensão deste contexto ao conjunto de atores da política, pois, como pontua Marx (1993), o olho que não aprende a ver não enxerga, para o ouvido não musical a mais bela música não tem sentido.

Retomar este tema na perspectiva da ampliação do direito é fundamental neste período de retrocessos, como afirmam Paiva et al (2010), é hora de reivindicar a experiência de organização do protagonismo popular, na perspectiva de socialização das estruturas de poder político, capazes de afetar, em favor das maiorias, as decisões vitais no espaço dos direitos sociais, para muito além do que

tem sido pleiteado como uma participação social exclusivamente representativa e delegativa.

Na trajetória percorrida da Política de Assistência Social, neste capítulo, observa-se que, a partir da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, em 1993, ocorreram processos organizativos pró-LOAS, os quais, expandiram-se em todo o país por meio de seminários, debates, fóruns e comissões, culminando com a estruturação, em vários estados e municípios, de Conselhos de Assistência Social, conforme previsto em Lei.

Na configuração da Política de Assistência Social, os espaços para efetivar esta participação são os conselhos e as conferências. Segundo Bravo (2009), os conselhos devem ser visualizados como *lócus* do fazer político, como espaços contraditórios, orientados pela democracia participativa, tendo no horizonte a construção da democracia de massas. Já as conferências são eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir as políticas sociais de cada esfera e propor diretrizes de ação; ambos com o objetivo de construir a política e incidir nas ações governamentais realizando, assim, o controle social.

Na medida em que a Política de Assistência Social foi se estruturando, os espaços de controle também tiveram a sua organização nas três esferas de governo.

O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeira, com o caráter democrático e descentralizado. Dentro desta lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos institucionais (BRASIL, 2004, p.51).

A estrutura deste mecanismo de controle social teve um desenho articulado com a organização da Política de Assistência Social. Assim, juntamente com o comando único desta política, em cada esfera de governo, há uma instância de controle social. As suas principais atribuições são a deliberação e a fiscalização da execução da política e do seu financiamento, que devem estar em consonância com as diretrizes deliberadas pelas conferências.

Segundo Paiva et al. (2010), há avanços no desenho da Seguridade Social. Um destes avanços é a criação dos conselhos, que possuem reuniões periódicas e realizam conferências sistematicamente, incluindo diferentes sujeitos políticos no

controle social, potencializando a socialização de informações antes reservadas ao espaço do Estado. Bidarra (2006) afirma que os Conselhos Municipais constituem espaços de construção social das relações políticas das comunidades que são referenciadas; espaços estes que se caracterizam por avanços e retrocessos, em um processo permeado por vários atravessamentos.

Percebe-se também que nesta trajetória houve avanços e retrocessos, e um dos desafios ainda postos é a participação dos usuários. Neste processo, a estruturação do espaço de controle social se deu articulado com a implantação e implementação da política, sendo um elemento importante na construção desta política. No próximo capítulo apresenta-se a construção do controle social na implementação da Política de Assistência Social em Porto Alegre, o qual constitui o foco central desta dissertação.

4 A CONSTITUIÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTO ALEGRE

Nesta dissertação foi trilhado um caminho para obter a consistência teórica necessária para a compreensão dos processos da Política de Assistência Social e do controle social na sociedade brasileira, em particular, no município de Porto Alegre. A partir deste processo, incorpora-se a categoria Estado como um espaço com muitas determinações, que visa à manutenção da hegemonia e à sustentação da classe dominante. A sociedade civil se revela como heterogênea, sendo uma esfera de organização e disputa de classe.

Assim, o realce dado à escolha do controle social desta política, em Porto Alegre, foi por perceber que este município teve uma participação histórica e pioneira na construção da política, e que, por um período, foi uma das referências nacionais na sua implantação. Porto Alegre é a capital do Estado do Rio Grande do Sul, fundada³ em 26 de março de 1772, tem 94 bairros oficiais e uma área total de 471,85 km², com uma população de 1.409.351, sendo uma das primeiras cidades a implantar a experiência democrática do Orçamento Participativo. No *ranking* nacional de Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, Porto Alegre está como a sétima capital com o melhor índice. Esta capital com suas particularidades, destacando o viés de experimentos democráticos, constitui o *lócus* da pesquisa

³ Informações obtidas do Observatório da cidade de Porto Alegre – OBSERVAPOA.

empírica, tendo como perspectiva analisar como vem se constituindo a instância de controle social da Política de Assistência Social.

Em vista disso, neste capítulo busca-se demonstrar o contexto histórico do município no período de implantação da Política de Assistência Social, quando Porto Alegre vivenciava uma ebulição de experiências democráticas. Ainda, neste capítulo, destaca-se o importante processo de constituição e materialização da Política de Assistência Social e, em especial, do controle social da política neste município.

4.1 CMAS: UMA EXPERIÊNCIA DE CONTROLE SOCIAL CONSTRUÍDA POR DIVERSOS ATORES SOCIAIS

Porto Alegre tem na sua história uma importante experiência de organização popular, que refletiu na implantação da Política de Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistência Social. O período em que se deram os primeiros movimentos para a implantação da Política de Assistência Social e sua instância de controle social, no município, se caracterizava por um contexto histórico pós-redemocratização do Estado, culminando no país uma efervescência de movimentos sociais que visavam à retomada da democracia brasileira.

Para Fedozzi e Lima (2016), o contexto sociopolítico de redemocratização do Brasil – no bojo das profundas transformações estruturais vividas pelo país desde a década de 1960 – ensejou um processo de experimentação participativa sem precedentes em território nacional. Emergindo através de um conjunto de condições históricas específicas, as inovações construídas, principalmente nos municípios, passaram a integrar, teórica e empiricamente, a agenda dos desafios e dos novos dilemas sobre a questão democrática nos planos nacional e internacional. A abertura política dissemina experiências de participação popular que atravessam todo o território nacional, abrem-se espaços para a concretização da participação da sociedade civil na gestão pública.

Para Horochovski e Clemente (2012), foi nos anos 1980, com a abertura política, que o Estado brasileiro é premido pelos movimentos a incorporar, em suas estruturas, a participação da sociedade para além dos procedimentos representativos. As vitórias de coalizões de esquerda em eleições municipais, na segunda metade da década, ocasionam a construção de uma nova instituição, que, por suas vastas implicações, torna-se objeto privilegiado de análise: o Orçamento

Participativo (OP), que iria difundir-se nas décadas seguintes, sobretudo onde o Partido dos Trabalhadores (PT)⁴ conquistou o poder Executivo.

Segundo Paula e Prestes Motta (2003), o Orçamento Participativo tem sua origem na Gestão Pública Participativa, razão pela qual considera-se sua base conceitual como estando relacionada com tal concepção política. A Gestão Pública Participativa (GPP) é caracterizada como uma visão “alternativa” de gestão fundada na participação popular e que tem como elementos centrais, além da participação cidadã, a busca de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, a concepção participativa e deliberativa de democracia e a reinvenção político-institucional.

Porto Alegre teve a junção de vários determinantes que proporcionaram a construção de uma experiência participativa, a qual se tornou referência em nível nacional e internacional.⁵ Dentro deste contexto nacional de abertura democrática, o município continha um sólido movimento social organizado.

Conforme Faria (2002), a força mais importante do movimento da sociedade civil de Porto Alegre, na época, eram as organizações comunitárias e de vizinhanças, as quais foram uma das bases para a vitória eleitoral da Administração Popular. No final da década de 1980, o Partido dos Trabalhadores assumiu a administração da prefeitura e teve Olívio Dutra como seu primeiro prefeito.

Para Fedozzi, (2000), a Administração Popular chegou ao governo em 1989, acompanhando uma ascensão dos partidos de esquerda que ocorreu de forma nacional, pelo esgotamento do projeto econômico da Nova República e pelo fracasso do estado Nacional na resolução das demandas sociais.

Pode-se destacar o Orçamento Participativo-OP como uma das mais importantes experiências da gestão da Administração Popular. Assim,

o Orçamento Participativo é considerado uma experiência transformadora na gestão pública brasileira. O histórico desse modelo no Brasil tem sua origem nos anos 80, ligado a partidos de esquerda. No caso de Porto Alegre, o início do Orçamento Participativo (OP) aconteceu com a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) para a Prefeitura, em 1989 (FERREIRA; SANTOS, 2008, p. 20).

⁴ Salientamos que as mudanças ocorridas na configuração do Partido dos Trabalhadores, ao longo do tempo, não serão objetos dessa análise.

⁵ Pode-se constatar esta referência internacional com o livro *O outro Davos: mundialização de resistências e de lutas*. François Houtart e François Polet (Coord.).

A primeira administração petista⁶ de Porto Alegre, ou Administração Popular como veio a ser chamada, visava ao alargamento da participação social na sua gestão. A experiência do OP, que já vinha num processo de estruturação solidificada no município, teve influência na organização do controle social da Política de Assistência Social em Porto Alegre no início da década de 90.

Neste período, as ações da Política de Assistência Social estavam vinculadas à Secretaria Municipal de Saúde, denominada de Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social – SMSSS. Esta organização da assistência social é apontada pelo Conselheiro nº 5 (Gestão-2004/2006) quando refere: “que eu saiba naquela época a SMSSS é que congregava todos os serviços da Política de Assistência Social”.

Havia, na primeira administração petista, a definição da implementação da Política de Assistência Social em Porto Alegre. Neste sentido, o Conselheiro nº 5 (Gestão-2004/2006) afirma que:

no governo do Olívio Dutra foi feita uma avaliação e solicitada a realização de um diagnóstico da Política de Assistência Social. Então, criaram um grupo Coordenado pela Diretora da Área da Assistência Social, na Secretaria Municipal de Saúde, com a participação de diferentes colegas da própria Secretaria. Teve um seminário na PUC – daí me convidaram pra participar desse grupo. Assim, quando eu entrei no grupo já tinha um processo inicial de discussão e esse grupo terminou no governo do Olívio, elaborando esse diagnóstico e apresentando algumas propostas.

Apesar desta pré-disposição da primeira gestão do Partido dos Trabalhadores, ocorrida no período de 1989 a 1992, foi, segundo Biasi (1996), apenas na segunda gestão (1993 e 1996) que ocorreu a realização das reformas administrativas, as quais viabilizaram a efetivação do comando único da assistência social, através da aprovação da Lei nº 7414/94⁷. Isso demonstra que mesmo com as limitações, ou não prioridade dada à Política da Assistência Social, havia um tensionamento que impulsionava este processo.

⁶ A administração petista tinha, segundo Houtart e Polet (2002), experiências como o Orçamento Participativo que viabilizavam as reais possibilidades da democracia direta, sendo esta a pedra angular do Partido dos Trabalhadores, que dirigiu a cidade por dezesseis anos. Olívio Dutra foi o primeiro prefeito da Administração Popular. Numa entrevista ao site Terra (2013), Olívio Dutra aponta que a cidadania foi a maior conquista do seu governo. Ele afirma que a grande conquista mesmo foi a cidadania, foi provocada e instigada. A política é construção do bem comum com o protagonismo das pessoas. Se alastrou esse conceito, muitos lutadores sociais cresceram nesse processo, irradiaram. O Orçamento Participativo foi uma conquista da cidadania, pena que não foi mais longe. Não radicalizou suficiente, lamenta.

⁷ A Lei nº 7414, de 18 de abril de 1994, atribui à FESC a competência de formular, promover e coordenar a Política de Assistência Social em Porto Alegre.

A efervescência dos movimentos sociais em Porto Alegre repercutia no movimento da construção da Política de Assistência Social. Neste período, existia um conjunto de atores que contribuíram na elaboração e construção das primeiras propostas de política pública para o município.

O Prefeito municipal Tarso Genro, com a Ordem de Serviço nº 0001/93, cria um grupo de trabalho denominado Fórum Municipal da Assistência Social. Este Fórum era coordenado pela Fundação de Educação Social e Comunitária – FESC, órgão municipal que foi designado como gestor da política no município. Uma das atribuições do Fórum era a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social para o município, produzindo, assim, a primeira estrutura desta nova política pública. A entrevista com o Conselheiro nº 4 (Gestão 1996/1999) faz referência a esta ordem de serviço quando refere que: “começa a discussão da assistência em Porto Alegre, a partir de 93, com o Fórum de Assistência Social. A 1ª ordem de serviço, instituiu o Fórum Municipal de Assistência Social para criar as estruturas previstas na LOAS, para o município de Porto Alegre”.

A criação do Fórum de Assistência Social proporciona as primeiras elaborações da Política de Assistência Social em Porto Alegre, assim, ele nasce na perspectiva de um processo de construção coletiva. Este movimento se formou

quando o Tarso assumiu, teve uma ordem de serviço, a número 1, que criava vários grupos, e um dos grupos que foi criado era o grupo pra fazer um plano de assistência social, o plano municipal para assistência social. [...] Esse grupo que se constituiu no Fórum nós chamamos de instituições governamentais e não governamentais para constituí-lo. Teve uma participação bastante grande da LBA, que, nesse mesmo tempo, em âmbito nacional, também já vinha fazendo as suas discussões e reordenamento (Conselheiro nº 5 (Gestão-2004/2006))

O Fórum Municipal de Assistência Social era composto por entidades prestadoras de serviço, órgãos públicos das três esferas de governo, entidades de representação dos usuários, entidades de representação dos trabalhadores e representantes das regiões do Orçamento Participativo. Assim, o grupo constituído para elaborar uma proposta para a Política de Assistência Social se reuniu sistematicamente por um determinado período. Este movimento demonstra que a construção da política no município já nasce com uma veia democrática muito presente, pois é pensada e elaborada por um conjunto de atores sociais que neste primeiro momento já representam os segmentos que irão compor o controle social

desta política. É importante destacar esta origem, pois ela dará não só os primeiros passos desta política e do controle social, mas também construirá particularidades que permanecem principalmente na organização do controle social.

A realização da primeira Conferência Municipal de Assistência Social do município, foi uma das propostas oriundas deste trabalho. Esse momento é retratado pelo Conselheiro nº5 (Gestão-2004/2006):

Acho que a gente se reuniu um ano – um ano não – uns seis meses, oito meses. Terminamos o ano e resolvemos, então, fazer a primeira Conferência Municipal da Assistência Social, para deliberar a política e aprovar a criação do conselho e do fundo municipal. Tudo isso foi antes da LOAS, tanto que depois que a LOAS foi aprovada em dezembro, nós tivemos que voltar a reunir o Fórum para poder fazer as adequações. E aí, então, elaboramos o Projeto de Lei.

Segundo Biasi (1996), com a promulgação da Lei Organiza da Assistência Social-LOAS, o Fórum Municipal teve que adaptar as deliberações da I Conferência Municipal de Assistência Social no que se refere à instância deliberativa.

A primeira Conferência Municipal da Assistência Social da Cidade de Porto Alegre foi realizada em agosto de 1993 e contou com a participação de 934 cidadãos. Salienta-se que a referida conferência ocorreu quatro meses antes da promulgação da Lei nº 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que foi publicada em 07 de dezembro de 1993, destacando Porto Alegre como pioneira na implantação da Política de Assistência Social.⁸

Antes da realização da 1ª Conferência Municipal foram realizados encontros nas dezesseis (16) regiões do Orçamento Participativo, com o objetivo de discutir a concepção de assistência social, a necessidade de serviços, bem como eleger os delegados representantes dos usuários em cada região.

Estes encontros preparativos para a conferência possibilitaram uma aproximação e maior discussão com a comunidade. Tal modelo de organização permaneceu na construção das conferências de Porto Alegre no decorrer de todas as gestões do conselho. As pré-conferências, como são atualmente chamadas, são momentos de discussão dos temas que serão debatidos e deliberados na conferência municipal. As dezessete regiões das Comissões Regionais de Assistência Social – CORAS – realizam este evento preparatório construindo as

⁸ As informações foram coletadas do documento “História do CMAS”. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cmas/default.php?p_secao=60

suas demandas e elegendo os seus delegados. Estas demandas farão parte do material a ser discutido na conferência municipal e os delegados das regiões formam o maior número do conjunto de delegados da conferência municipal.

É interessante apontar que este processo traz consigo não só a dinâmica da organização da primeira conferência, mas o engajamento e a defesa que cada região tem frente às suas demandas na conferência. A partir desta organização, a conferência se estrutura não só como espaço democrático, mas também como arena de disputas.

Constata-se que esta organização da primeira conferência refletiu, naquele momento histórico, uma ampliação da discussão da política e de experiências democráticas, o que era um marco naquele período em Porto Alegre.

Ressalta-se que, mesmo estando numa outra época, ainda está acesa a chama da democracia nas regiões das CORAS, e as comunidades ainda discutem e defendem a Política de Assistência Social.

O Fórum Municipal da Assistência Social privilegiou a participação dos usuários⁹ na Conferência Municipal, a partir do entendimento de que sua trajetória de luta e organização era bastante restrita no campo da assistência social. Assim, além de cada região eleger seus delegados, as entidades populares e comunitárias – clubes de mães, associações de moradores, grupos de idosos, grupos de jovens, conselhos populares, entre outros – também elegeram seus representantes. A I Conferência Municipal de Assistência Social foi um momento de discussão da primeira proposta do Plano Municipal da Assistência Social, elaborada pelo conjunto de atores que compunham o fórum.

Conforme Biasi (1996), o Plano Municipal da Assistência Social de Porto Alegre centrou suas propostas em três eixos: concepção de assistência social, sistema municipal de assistência social e gestão da assistência social, tendo como referencial a Constituição Federal de 1988 e o Projeto de Lei do Deputado Eduardo Jorge, entre outros sobre a Lei Orgânica da Assistência Social que tramitavam na Câmara Federal.

⁹ Na época não havia uma definição clara de usuários da política, sendo compreendidos como moradores das regiões mais vulnerabilizadas, participantes dos movimentos comunitários e não como prevê a resolução do CNAS nº 11/2015 que no seu Art. 2º define os Usuários como: “são cidadãos, sujeitos de direitos e coletivos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos social e pessoal, que acessam os serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda no âmbito da Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”.

Porto Alegre foi pioneira na discussão e implantação da Política de Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistência Social, que tiveram um forte traço de participação popular na sua construção. Essa característica advém de diversos fatores conjugados naquele período: o fato de a cidade ter um vigoroso movimento comunitário; a gestão da prefeitura com uma proposta de maior participação popular; a militância de um conjunto de atores da área da Política de Assistência Social, destacando os profissionais de Serviço Social, bem como a própria conjuntura nacional de redemocratização do país.

A experiência do Orçamento Participativo foi um elemento que contribuiu nesta construção, haja vista que a representação no conselho foi pensada contemplando todas as regiões do Orçamento Participativo.

A partir desta definição, surgiram as Comissões Regionais de Assistência Social – CRAS, hoje definida pela sigla CORAS, devido à nomenclatura do SUAS para os Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Essa organização deu uma estrutura diferenciada ao conselho, a qual não se encontra no conjunto dos conselhos municipais de assistência social no restante do país. Ela também contribuiu na estruturação da política, pois previu espaços nos territórios onde seriam implantados os serviços da rede socioassistencial.

As propostas aprovadas na primeira Conferência Municipal de Assistência Social apontaram as primeiras diretrizes da Política de Assistência Social, que são: o primeiro Plano Municipal da Assistência Social de Porto Alegre, a criação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, a criação das Comissões Regionais de Assistência Social (CRAS, hoje CORAS), vinculadas ao CMAS e a criação do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS.

Nesta conferência, foram eleitos 64 delegados para a 1ª Conferência Estadual de Assistência Social do Estado, promovida de 15 a 17 de setembro de 1993 pelo Comitê Interinstitucional de Assistência Social (CIAS/RS).

Vivenciava-se um momento de grandes mudanças na Política de Assistência Social no Brasil, o que repercutia no Estado do Rio Grande do Sul e em Porto Alegre. Assim, as produções do Fórum Municipal de Assistência surgiam conjuntamente com as alterações nas outras esferas do país. O Fórum apresenta ao executivo o Projeto de Lei que dispõe sobre a Política de Assistência Social no município de Porto Alegre. A entrevista com o Conselheiro nº 5 (Gestão-2004/2006) faz alusão a este momento, ressaltando a não aprovação da paridade do conselho.

E aí, então, fizemos o Projeto de Lei, que foi para o Executivo e depois para a Câmara de Vereadores. Na Câmara de Vereadores não deixaram que o Conselho fosse paritário, porque havia um dispositivo na Lei Orgânica do Município em função do processo da ditadura, onde os vereadores entenderam que a representação da Sociedade Civil em qualquer instância tinha que ser majoritária.

Esta definição na Lei Orgânica do município teve origem na força do movimento comunitário que havia naquele período, a entidade que conjugava a representação deste movimento teve o assento garantido em todos os conselhos da cidade. Segundo o Conselheiro nº 5 (Gestão-2004/2006):

A Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Moradores de Bairros- FRACAB¹⁰ foi colocada em todos os grupos – era uma reivindicação do movimento comunitário que na época era muito forte aqui em Porto Alegre – foi colocada como uma entidade que tinha que participar de todos os Conselhos.

Na época, houve um movimento para reverter tal decisão e manter a paridade como determinava a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. A informação referente a esta questão é apontada na entrevista do Conselheiro nº 5 (Gestão-2004/2006) a qual relata que:

fizemos aquelas visitas em todos os gabinetes, tinha a Clênia Maranhão que era assistente social, e aí conversamos com ela, mudamos, tivemos o apoio dela, mas não conseguimos aprovar. Veio a Marlova, que era a presidente, na época, do Conselho Nacional de Assistência Social, a primeira presidente, veio falar com todos os vereadores, mas não conseguiu.

O Projeto de Lei apresentado em agosto de 1994, pelo Fórum Municipal, ao prefeito, propunha a criação do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal da Assistência Social de Porto Alegre. O prefeito sancionou a Lei Complementar nº 352, de 08 de agosto de 1995, com a alteração feita pela Câmara de Vereadores em relação à paridade, que dispõe sobre a Política Municipal de Assistência Social. Com isso, cria o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS. Em março de 1996 é

¹⁰ Se faz alusão à FRACAB, no entanto, a entidade, que tem assento no conselho, é a União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA.

sancionado o Decreto nº 11.469, de 28 de março de 1996, que regulamenta o Conselho Municipal de Assistência Social em Porto Alegre.

Enquanto mecanismo de controle social da política, o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS – foi estruturado articuladamente com a implantação da política no município. Esta instância de participação popular da Política de Assistência Social, em Porto Alegre, tem uma histórica construção realizada por um conjunto de atores sociais. No entanto, os seus pilares foram alicerçados a partir de uma base que se pautou na participação popular, tendo a organização do OP como uma grande referência.

Porto Alegre foi um dos primeiros municípios a criar o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, em 1995, construído com uma forte presença dos movimentos comunitários e dos trabalhadores do Serviço Social. Verifica-se a participação dos movimentos comunitários na seguinte fala:

Eu participava do movimento popular da região e sempre gostei de discutir Política de Assistência Social. Na época [...] eu era conselheira tutelar suplente, onde cada um deveria ter uma tarefa. Eu era a primeira suplente dessa gestão e automaticamente eu era da assistência e minha colega era da educação, e nós tínhamos fóruns regionais e comissões regionais que aconteciam (Conselheiro nº 3 - Gestão 1997/1999).

A entrevista com a Funcionária nº 9 (período 1996/2015) também realça esta questão, quando refere que os conselheiros das primeiras gestões eram “pessoas acostumadas a lidar lá na associação, na sua entidade, nos fóruns”. Essa militância nos movimentos comunitários também é apontada pelo Conselheiro nº 4 (Gestão 1996/1997) ao afirmar que “na verdade foi a segunda conferência que se reforçou, que Porto Alegre tinha que contar com as comissões regionais de assistência, pensando a vivência comunitária, a vivência participativa da cidade por regiões, então botamos para dentro do Conselho”.

A partir das falas percebe-se que a origem do CMAS teve uma presença significativa da participação dos movimentos sociais, destacando o movimento comunitário. Segundo Gohn (2005), os movimentos sociais são ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural, que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas. Esta característica manifesta a presença da sociedade civil nas relações sociais que permeia a sociedade, bem como a influência que esta pode exercer sobre o Estado.

Esta é uma das muitas experiências democráticas produzidas em Porto Alegre, que foram construídas a partir do tensionamento da sociedade civil sobre o Estado, demonstrando, assim, que o “Estado não é algo impermeável às lutas de classe, mas atravessado por elas” (SIMIONATTO, 2011, p.68). Neste sentido, conforme Simionatto (2001), a sociedade civil não se restringe apenas à luta pela cidadania e pelos direitos sociais e sim no confronto de projetos societários; o que pode ser visualizado na análise dos dados no que se refere à construção do controle social em Porto Alegre.

A participação da sociedade civil sobre as ações do Estado, no que tange à Política de Assistência Social, constituiu uma das lutas no processo de redemocratização do país. Esta foi retratada com a inclusão da participação da população, nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 88, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle social das ações em todos os níveis.

O discurso de posse de uma das primeiras gestões do conselho já sinalizava que a construção da instância de controle social da Política de Assistência Social, em Porto Alegre, é instaurada nesta perspectiva.

A assistência social como política social, constitucionalmente assegurada hoje, está debutando no conjunto das políticas sociais, devendo integrar-se a todas elas um compromisso coletivo de transformar a realidade de seus usuários promovendo-os à condição de atores sociais, de cidadãos (CMAS¹¹, 1998).

Neste mesmo discurso, verifica-se a posição frente à rede privada da assistência social, a qual é apresentada com uma relação horizontal na constituição da rede sem sobreposições de ações na execução da política.

Pretendemos estabelecer uma parceria entre Estado e Sociedade como prevê a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Só dessa forma teremos um empreendimento comum sem que haja sobreposição de papéis, pois uma parceria verdadeira é aquela que constrói uma nova unidade, deixando de existir entidades públicas e privadas e a relação entre ambas se dá numa linha horizontal (CMAS, 1998).

A rede socioassistencial da época era incipiente, havendo prevalência nos serviços voltados à criança e aos adolescentes, isso devido a todo o percurso, já

¹¹ No documento não consta o nome da oradora e informa apenas o ano.

percorrido, do ECA e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. Ocorreu todo trabalho para a implantação de uma rede de serviços e teve um processo de chamamento das entidades existentes, no município, para assumir a execução dos serviços da Política de Assistência Social. Inicia a formação de uma rede socioassistencial que vem a assumir, no decorrer dos anos, a maior parte das demandas dos serviços da política.

Cabe salientar que, no decorrer do processo de implantação da Política de Assistência Social, as gestões que tiveram à frente do comando único desta política estabeleceram o alagamento da rede privada, chegando, na atualidade, como uma prioridade de governo, à transferência da maioria dos serviços para a sociedade civil. Este processo foi também acompanhado pelo conselho sendo este partícipe deste desmonte. A desresponsabilização do Estado sob as ações da Política de Assistência Social, as relações de câmbio estipuladas entre gestores e rede privada, principalmente nas últimas gestões, a disputa pelo recurso público, no interior desta rede privada, visando interesses privados são reflexos desta política neoliberal que vem apresentando um veloz crescimento na sociedade brasileira. Este movimento expressa, segundo Alencar e Granemann (2009), a tendência de assistencialização das políticas sociais e o mais grave: a financeirização do fundo público. Tal dinâmica elucida a grande contradição presente entre o público e privado, no percurso da construção da Política de Assistência Social em Porto Alegre.

No processo de implantação da política, ocorreu uma convocação das organizações da sociedade civil para a efetivação da rede de atendimento nos territórios, ao mesmo tempo, foi pautada, nestes territórios, a discussão da assistência social no Orçamento Participativo, alavancando esta política para as primeiras demandas do orçamento nas regiões, crescendo, assim, o financiamento da mesma. Junto a este movimento, em todos os territórios, se constituiu a discussão e implantação das CORAS.

Assim, na implantação da política e do conselho, conjugaram-se três movimentos que delinearão a efetivação deste processo, ou seja, a consolidação do Sistema Municipal de Assistência, a consolidação do financiamento da política e a consolidação do controle social. O trabalho foi realizado nas regiões pelo órgão gestor, que tinha como objetivo assessorar a rede socioassistencial, implantar as CORAS e mobilizar os territórios para ascender a Política de Assistência Social

como primeira demanda do Orçamento Participativo. Este movimento é apresentado pelo Conselheiro nº4 (Gestão 1996/1997):

Foi uma decisão política dentro do governo, da gestão da FASC, que eu assumiria esse lugar, porque eu também assumi na gestão, dentro da FASC, a Coordenação de Articulações Comunitárias – CAC, então, ao mesmo tempo em que eu representava a FASC no Conselho Municipal de Assistência Social eu também coordenava a equipe de Articulação Comunitária. A CAC, naquele período, tinha o papel de construir as CRAS que eram as Comissões Regionais de Assistência Social, assessorar também as regiões, os territórios para que eles possam se aproximar dessa discussão da assistência e discutir também o investimento na assistência social no OP.

O trabalho desenvolvido por esta coordenação contribuiu para a composição da rede socioassistencial, para o aumento do orçamento desta política pública e para efetivação do controle social nas regiões da cidade. A partir deste alicerce, o espaço de controle social foi ganhando seu espaço, tendo presente as contradições, os conflitos, os retrocessos, mas também as conquistas. O conjunto de segmentos envolvidos com a política, entidades da rede privada, trabalhadores, usuários e gestor viabilizaram a construção de uma importante experiência de participação popular na Política de Assistência Social no município.

O resgate do processo de implantação do conselho, através das experiências do conjunto de atores que participaram desta pesquisa, demonstra um processo rico que compôs a democracia participativa de Porto Alegre. No entanto, no decorrer desta caminhada, houve avanços e retrocessos que foram apontados nas entrevistas, tendo um destaque maior para este último período.

Aponta-se enquanto avanço, na implantação do CMAS, a discussão da política realizada com a cidade e a necessidade de construir uma rede que respondesse às demandas das comunidades. Assim é retratado pelo Conselheiro nº 3 (Gestão 1997/1999):

Acho que o avanço foi a discussão da Política de Assistência Social, a necessidade de atender a demanda que vinha aparecia anualmente nas reuniões. E lá aparecia o atendimento para o idoso, lá aparecia a demanda de uma idosa da Zona Norte que queria a “Creche do Idoso”, era levar a assistência social onde não tinha.

A estrutura de recursos humanos é outro item abordado no processo de estruturação do conselho. Destaca-se a importância da assessoria jurídica para este

espaço de controle social. “Em termos de Recursos Humanos, eu acho que foi no crescente. Vejo que é fundamental a assessoria jurídica no Conselho, porque a assessoria jurídica, quando tem, é da estrutura da Secretaria. Então, isso foi um avanço muito grande” (Conselheiro nº5 - Gestão 2004/2006).

Juntamente com o avanço do quadro de recursos humanos, foi apresentado o conjunto de legislações da Política de Assistência Social, bem como as normativas que regem o controle social. “A política construiu novas ferramentas como a NOB-RH; o Conselho tem ferramentas, hoje, como a lei das entidades. Então, tem muita regulamentação na política e deste ponto de vista o conselho avançou um monte” (Conselheiro nº 4 - Gestão 1996/1997).

Outros temas abordados foram: o acesso à informação, a formação dos conselheiros, o acolhimento de denúncias e o conhecimento da experiência da comunidade. Destaca-se que dois sujeitos da pesquisa apontaram a importância da presença do usuário como avanço neste processo de construção do conselho.

Um dos avanços nessa gestão que eu coloquei, para mim, são os usuários. A gente ter a representação de fato dos usuários, pois é quem se utiliza dessa Política. Isso é um dos grandes avanços. Eu acho que essa é a única forma da gente garantir que tenha uma política com equidade e com direitos (Conselheiro nº 7 - Gestão 2016/2018).

Sabe-se que a participação dos usuários na Política de Assistência Social e no espaço de controle é ainda um passo a ser efetivado. Segundo Paiva et al (2010), o peculiar percurso da assistência social, na sua afirmação como política pública integrante do tripé da Seguridade Social, foi tímido na admissão dos usuários como participantes da formulação, da gestão e do controle social desta especial área.

Na medida em que se processou a análise, ocorreu a emergência das contradições deste fenômeno social. Destas contradições, ressalta-se a participação dos usuários, ao passo que esta é apresentada como um reprocesso por alguns sujeitos da pesquisa, os quais formaram e conduziram este espaço que se constitui como instância democrática e de defesa desta política. Assim, retratam os sujeitos:

Eu vejo que hoje, em Porto Alegre, a representação da Sociedade Civil que vem do território, ela acaba ficando aquém dos debates e das discussões com o quadro governamental pelo desconhecimento do fluxo administrativo, financeiro, político de poder público [...] eu vejo que isso é um obstáculo para essa representação da Sociedade dentro do Conselho de Porto Alegre.

E, às vezes, eu acho que eles são penalizados por não ter esta vivência (Conselheiro nº 6 – Gestão 2006/2009).

Retrocesso gravíssimo, do meu ponto de vista de achar que qualquer um, usuário, pode ser conselheiro da CORAS. [...]. As pessoas podem até ser, até devem ser, mas não pode ser o primeiro critério. Acho que o primeiro critério deve ser participação na CORAS. Ter tempo de participação e as pessoas precisam gostar, entender e querer. Não ser a única possibilidade, não importa, tu tens que ser usuário, acho que esse não pode ser o primeiro critério (Conselheiro nº 3 – Gestão 1997/1999).

O CNAS nos encaminhou que tem que ser utilizada a Resolução 11/2015, tem que estar o usuário, eu também concordo que tem que tá o usuário na Assistência Social. É, houve um retrocesso no município com base do Conselho, o conselheiro, o usuário não entender nada de Política de Assistência Social (Conselheiro nº 8 Gestão 2009/2011).

A definição de “usuário” da Resolução nº11/2015 do CNAS é sinalizada como um retrocesso em Porto Alegre, pois, a partir desta resolução, o CMAS passou a exigir que somente os usuários sejam candidatos a conselheiros das CORAS, o que veio reforçar a Lei nº 352/95¹² que regulamenta o conselho no município. Até então, a maioria das vagas das dezessete CORAS eram preenchidas por representantes de entidades ou por profissionais, poucas CORAS tinham à frente o usuário como conselheiro. Explicita-se, assim, a compreensão de que ainda perdura, nesta área, que este segmento é incapaz de assumir tal tarefa. Salienta-se, contudo, que esta posição reflete que ainda não há, por parte do conjunto de atores da política, a compreensão de que este segmento tem e produz conhecimento, que o usuário pode assumir este espaço que lhe pertence.

Para alcançar a participação dos usuários ainda há muito a avançar; alguns obstáculos a serem superados foram apontados na análise dos dados, dentre eles a apropriação da política por estes usuários e a viabilidade de condições que são necessárias para a efetivação dessa participação. Esta constatação remete a apontar a importância do trabalho da Política de Assistência Social junto a este segmento, numa perspectiva da dimensão política e do conceito de participação.

Para Paiva (2010), se a dificuldade de reproduzir a vida não gera condições automáticas para a conscientização e mobilização, capazes de nutrir de convicção e estímulo a expectativa para a participação, aí sim é mais urgente e necessário o trabalho da Política de Assistência Social na perspectiva do protagonismo popular,

¹² A Lei nº 352, de 8 e agosto de 1995, no seu artigo 10 e inciso 2, considera o usuário oriundo das Comissões Regionais de Assistência Social – CORAS – o(s) representante(s) eleito(os) em Foros Regionais, conforme disposição do Regimento Interno do CMAS. E no artigo 12 aponta que os representantes dos usuários serão eleitos nas CORAS.

se pretendemos dotar de possibilidades de luta contra a desigualdade e a favor da garantia de direitos sociais plenos e universais.

É importante potencializar esta discussão, pois este tema da participação dos usuários nos espaços de controle social, principalmente da Política de Assistência Social, deve permear o cotidiano da intervenção da política.

A conjugação da implantação da Política de Assistência Social com a estruturação do conselho foram elementos que compuseram a experiência de participação popular prevista na Constituição Federal de 88. A participação popular foi reforçada nas diretrizes previstas no artigo 5º da LOAS, que estabeleceu duas formas de participação da sociedade com objetivos e alcance diferentes: as conferências e os conselhos (BRASIL, 1993).

No caminho percorrido por esta instância de controle social, foi se construindo uma experiência de participação popular recheada de contradições, conflitos, avanços e retrocessos, no entanto deixa a marca de uma experiência de participação da sociedade civil no controle das ações do Estado. Esta instância democrática também retrata as relações sociais presentes na sociedade que está em constante disputa. A seguir, aborda-se como estes projetos societários se materializam no espaço do Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, com a finalidade de compreender estas relações e problematizá-las.

4.2 PROJETOS SOCIETÁRIOS EM DISPUTA NA MATERIALIZAÇÃO DA INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL

O Conselho Municipal de Assistência Social é uma instância que tem como finalidade o controle das ações do Estado, no que concerne à Política de Assistência Social. Esta instância democrática não é isolada das relações da sociedade, por isso ela reproduz estas relações num micro espaço.

Nesta perspectiva, se revelam também, no conselho, as disputas dos projetos societários. A problematização que se construiu com este estudo impulsiona a explorar em que medida as relações postas no conselho sofrem atravessamentos oriundos da disputa destes projetos.

Para Teixeira (2009), os projetos societários são forças presentes nas relações sociais de uma determinada sociedade, em um determinado período

histórico. Eles retratam valores morais, éticos e culturais que definem as relações construídas entre indivíduos ou coletivos numa determinada sociedade. Segundo Netto (1999), a ação humana, seja individual, seja coletiva, tendo em sua base necessidades e interesses, implica sempre um projeto que, em poucas palavras, é uma antecipação ideal da finalidade que se pretende alcançar com a invocação dos valores que a legitimam e a escolha dos meios para lográ-la.

Os projetos constituídos em uma sociedade demonstram a posição e a direção dada ao conjunto de seus indivíduos. De acordo com Teixeira (2009), tanto os projetos societários quanto os projetos coletivos vinculam-se a práticas e atividades variadas da sociedade; são as próprias práticas/atividades que determinam a constituição dos projetos em si. Os projetos societários retratam a construção de coletivos que demarcam a sua concepção de sociedade e as suas propostas para construí-la.

Netto (1999) destaca tão somente um tipo de projeto coletivo, que designamos como projetos societários. Tratam-se daqueles projetos que apresentam uma imagem de sociedade a ser construída, que reclamam determinados valores para justificá-la e que privilegiam certos meios (materiais e culturais) para concretizá-la. O autor ressalta que os projetos societários são projetos coletivos; mas seu traço peculiar reside no fato de se constituírem como projetos macroscópicos, como propostas para o conjunto da sociedade. Somente eles apresentam esta característica – os outros projetos coletivos não possuem este nível de amplitude e inclusividade.

Por serem constituídos de atividades e práticas que determinam as relações sociais de uma sociedade, dando o seu traço cultural e ético, explicitam o caráter político presente nesta construção. Assim, Teixeira (2009) ressalta que a primeira questão a considerar, quando se pensa em projetos (individuais ou coletivos) em uma sociedade de classes, é o caráter político de toda e qualquer prática. Todas as formas de prática envolvem interesses sociais os mais diversos que se originam, através de múltiplas mediações, das contradições das classes sociais em conflito na sociedade. O que as movem, na verdade, são as necessidades sociais reais que lançam os homens em atividades humano-criadoras.

Para Netto (1999), em sociedades como a nossa, os projetos societários são, necessária e simultaneamente, projetos de classe, ainda que refratem, mais ou menos fortemente, determinações de outra natureza (culturais, de gênero, étnicas,

etc.). Por isso mesmo, nos projetos societários (como, aliás, em qualquer projeto coletivo), há necessariamente uma dimensão política que envolve relações de poder. É claro que esta dimensão não pode ser diretamente identificada com posicionamentos partidários, ainda que se considere que os partidos políticos sejam instituições indispensáveis e insubstituíveis para a organização democrática da vida social no capitalismo contemporâneo.

É no interior da sociedade de classes que os projetos societários têm origem e surgem para responder a seus interesses fundamentais. Netto (1999) aponta importantes questões para a percepção dos projetos societários. O autor salienta que

os projetos societários constituem-se em estruturas mutáveis que se alteram mediante conjunturas históricas e políticas. Assinala que é na arena democrática que ocorre a disputa de diferentes projetos societários, pois somente quando se conquistam e se garantem as liberdades políticas fundamentais (de expressão e manifestação do pensamento, de associação, de votar e ser votado, etc.) que distintos projetos societários podem confrontar-se e disputar a adesão dos membros da sociedade. Por fim, que os interesses das classes trabalhadoras e subalternas sempre dispõem de condições menos favoráveis para enfrentar os projetos das classes proprietárias e politicamente dominantes (NETTO, 1999, p. 03).

Estamos inclusos nesta dinâmica societária, de classe, mutável, com interesses, com dimensão política e com disputas de projetos societários distintos. Assim, ao analisar a Política de Assistência Social, observa-se que as mudanças de paradigma e o processo de implementação desta política estiveram diretamente ligados à movimentação desta conjuntura histórica e política. A demarcação de um novo paradigma para Política de Assistência Social, tendo como um dos seus princípios a participação popular, é um traço de conquistas adquiridas numa perspectiva mais democrática.

Os interesses sociais postos e as mediações das contradições desta conjuntura viabilizaram o contexto para um avanço do projeto democrático que repercutiu nos rumos da sociedade brasileira. Para Mioto e Nogueira (2013), a partir da Constituição Federal de 1988, foi possível vislumbrar, no campo da política social, uma confluência virtuosa entre os dispositivos legais que foram sendo criados para a implementação do projeto da Seguridade Social brasileira como a Lei Orgânica da Saúde e a Lei Orgânica da Assistência Social.

Neste sentido, surge um cenário com um conjunto de mecanismos que visam contribuir para construção de novas relações sociais onde a sociedade civil se apresenta como protagonista. Neste novo contexto, os conselhos configuram um desses mecanismos propulsores da democracia, constituindo espaços que reproduzem as relações societárias e suas disputas. Para Dagnino (2002, p. 279),

na perspectiva da democratização da gestão pública, os espaços de formulação de políticas constituem uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica, numa guerra de posições onde ações pontuais, de menor escopo e significado mais imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem social desigual e significar a expansão gradual de um projeto hegemônico alternativo.

Apesar deste cenário favorável, que contou com a abertura política e a redemocratização do país, não se pode deixar de realizar uma leitura crítica deste período histórico desmistificando as suas contradições. Deve-se estar vigilante, pois os projetos em disputa permanecem latentes no seio da sociedade.

Cabe ressaltar que, neste contexto, as políticas sociais são espaços contraditórios onde se expressam interesses antagônicos, constituindo arenas onde ocorre a luta pela ampliação de direitos, bem como para a consolidação do modo de produção capitalista.

Seguindo esta premissa, pode-se destacar que, ao mesmo tempo em que ocorreu um alargamento de espaços numa perspectiva de reconstituição da democracia, houve um acirramento do projeto neoliberal no país. A Política de Assistência Social não ficou imune a este processo.

Por meio das análises das entrevistas coletadas, é possível perceber toda a construção da política de assistência social no município nas primeiras gestões do conselho na década de 90. No entanto retrocessos que, não são expressos pelos conselheiros, naquele período, os conflitos e os permeavam o conselho e a Política de Assistência Social, que pudessem retratar a sua dimensão contraditória: “Naquela época não teve retrocesso. Acredito que até o quinto mandato do CMAS não teve retrocesso, teve construção” (Conselheiro nº3 - Gestão 1997/1999).

Acho que foi quando a gente consolidou as CRAS¹³ naquele período, sim, foi a gestão que consolidou as primeiras CRAS, as primeiras pré-

¹³ CRAS – é a sigla das Comissões Regionais de Assistência Social, que são instâncias consultivas do Conselho Municipal de Assistência Social, localizadas nas 17 regiões do OP. Com a implantação

conferências das regiões. Toda essa trajetória ali é o início, ela marcou porque foi o início de tudo, ela materializou esse processo. Então, por ser a primeira, ela já é a marca, ela já protagoniza uma história da assistência nas comunidades e da discussão ao direito ao OP (Conselheiro nº 4 - Gestão 1996/1997).

Nas primeiras gestões, as disputas que emergem são disputas internas do órgão gestor e entre o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. Entretanto, aparecem na análise documental documentos deste período, que explicitam o posicionamento do conselho frente a determinações do Governo Federal e Estadual apresentando posições divergentes a uma perspectiva democrática.

A partir da análise do discurso¹⁴ de posse, pode-se perceber um projeto alinhado com a perspectiva da proteção social e ampliação das políticas públicas. Assim, declara a oradora:

A assistência social como política social, constitucionalmente assegurada, hoje está debutando no conjunto das políticas sociais, devendo integrar-se a todas elas num compromisso coletivo de transformar a realidade de seus usuários promovendo-os à condição de atores sociais e de cidadãos. [...] O fator essencial para alcançarmos coletivamente o desenvolvimento é a conquista da cidadania, a qual pode ser definida como competência humana de fazer-se sujeito para fazer a própria história. Para atingir essa competência, é necessário integrar as políticas sociais tais como educação, saúde, habitação, bem como haver uma organização política voltada para a conquista de uma cidadania mais plena (CMAS, 1998).

O período que constituiu as cinco primeiras gestões foi apontado, por quatro conselheiros, como um período de construção da política, sinalizado como um momento de grande avanço.

Eu acho que o avanço eram as discussões sobre a Política de Assistência Social. Um dos pontos que me marcou muito naquele período foi a nossa luta para que houvesse prestação de contas, e que ela fosse feita de forma transparente e de forma didática, para gente poder entender. Acho também como positivo a unidade da mesa diretora, isso é muito importante num Conselho, que tenha posicionamento e que seja em defesa da Política de Assistência Social. Em várias reuniões, a mesa diretora era firme se posicionava para que a Política de Assistência Social fosse ao encontro das suas diretrizes e princípios (Conselheiro nº 5 - Gestão 2004/2006). Naquele período, não teve retrocesso, acredito que até o quinto mandato do CMAS

do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estas comissões passaram a ser chamadas de CORAS para diferenciar da nomenclatura do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

¹⁴ No documento analisado não constava a data e nome da oradora, apenas o ano.

não teve retrocesso, teve construção (Conselheiro nº 5 - Gestão 1997/1999).

Já as gestões seguintes acumulam avaliações como um período de vários retrocessos, estas considerações são apontadas por vários conselheiros.

Acho que o retrocesso tem sido nas últimas gestões, agora com o desmonte (Conselheiro nº 3 - Gestão 1997/1999).

O Conselho, por mais que tente um diálogo com o gestor e com o próprio prefeito de Porto Alegre, a gente viu que não consegue. Assim, parece que a gente não consegue avançar e encaminhar, e de fato nós continuamos com os serviços parados, as pessoas sem atendimento, os trabalhadores sem receber, os serviços precarizados, e cada vez precarizando ainda mais, então, nesse sentido, neste momento, eu não consigo ver nenhum avanço (Conselheiro nº 7 - Gestão 2016/2018).

A Política de Assistência Social juntamente com o conselho, por estarem inseridos na dinâmica da sociedade, foram atingidos por todo o contexto social das últimas décadas. Os retrocessos, por eles apresentados, refletem o desmonte de políticas sociais que se acentuam na realidade brasileira nas últimas décadas.

Com isso, o atual cenário político, econômico e social vivenciado pelo país vem refletindo na conjuntura local e atingindo fortemente a Política de Assistência Social. Deve-se lembrar que uma das medidas do novo governo que tem afeta esta política pública é o congelamento dos recursos por 20 anos.

Na medida em que avança o projeto neoliberal, há um retrocesso na Política de Assistência Social no país. Esta conjuntura atual reorganiza as forças políticas, alterando, assim, a sua composição no Estado; esta recomposição política também ocorre em Porto Alegre. Através da pesquisa observa-se que os conselheiros apontam o avanço dos retrocessos da política a partir desta guinada do projeto neoliberal. Destaca-se, no entanto, que a década de 90 é apontada como um período de avanço.

Partindo desta análise, percebe-se que os aspectos de retrocesso apresentados no percurso da Política de Assistência Social culminam com o período em que assume a administração da cidade de Porto Alegre¹⁵, uma gestão com menor incentivo à participação popular, salientando que este retrocesso se acentua

¹⁵ A Administração Popular do Partidos dos Trabalhadores – PT esteve à frente da administração da cidade de 1989 a 2004. Houve, neste período, quatro gestões do CMAS. De 2005 até o momento já passaram pela administração de Porto Alegre prefeitos dos partidos do PPS, PMDB, PDT e por último PSDB.

nesta última gestão. Na análise das entrevistas, identifica-se que a mudança do projeto político na administração de Porto Alegre, mudança essa afinada com um projeto societário voltado à perspectiva neoliberal, impactou no desenvolvimento da Política de Assistência Social e do controle social. Esta questão é retratada na fala do Conselheiro nº 7 (Gestão 2016/2018) quando expressa:

Eu acho que nesse momento a gente tá vivendo um retrocesso muito grande, a gente vive a precarização do trabalho direto. Quando a gente vê a falta de recursos e de benefícios para atender a população usuária. Aí a gente vê que precisa ter uma organização um pouco melhor. A gente vive situações na gestão de precarização, de abandono e de desvalorização dos trabalhadores.

Destaca-se que, no período das duas últimas gestões, há um processo mais intenso de desmonte da Política de Assistência Social, tendo nesta última administração de Porto Alegre o seu ápice. Estas alterações são reflexos da conjuntura nacional do país que vem acarretando importantes mudanças no contexto local.

O CMAS tem exercido, segundo a análise da pesquisa empírica, o seu papel de defesa do Sistema Único da Assistência Social em Porto Alegre. Esta instância de controle social vem acolhendo as demandas dos diversos segmentos da política e realizando enfrentamentos na defesa destas. A defesa do SUAS é apontada na fala dos conselheiros como uma ação importante do conselho.

Eu inclusive me arrisco a dizer, hoje, se nós não tivéssemos o Conselho Municipal de Assistência Social muito da precarização que a gente tem hoje já teria avançado e muito. O Conselho tem sido uma ferramenta para a garantia das diretrizes que o SUAS estabelece (Conselheiro nº 7 - Gestão 2016/2018).

O conselho se revela como um instrumento que contribuiu para a concretização desta política pública. Segundo Neves e Santos (2012), a ação dos conselhos mostra-se fundamental na transformação da assistência social em política pública, não só nominada no texto legal, mas operada na prática cotidiana do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Enquanto arena de disputa de projetos societários, os conselhos recebem pressão de diversos grupos da sociedade. Neste sentido, o movimento do CMAS de Porto Alegre também é fruto da pressão exercida por segmentos que o impulsionam

para esta direção. A fala do Conselheiro nº 4 (Gestão 1996/1997) aponta que o Fórum de Trabalhadores e o Sindicato dos Trabalhadores Municipais fazem pressão para que ele se incorpore nas lutas, a exemplo da Lei do Reordenamento da FASC¹⁶ em que o CMAS esteve junto. Considera-se que esse movimento provoca o Conselho a se posicionar.

As formas de organização coletiva, que estiveram presentes durante toda a construção da política e do CMAS, indicam o papel da sociedade civil no processo de tensionamento do Estado. O CMAS, enquanto espaço de defesa do SUAS, é pressionado a exercer o seu papel. Segundo a análise dos dados da pesquisa, o Conselho Municipal de Porto Alegre foi apontado pela sua atribuição de fiscalizar a Política de Assistência Social “como uma das ferramentas que se tem para garantir que alguns serviços essenciais continuem acontecendo” (Conselheiro nº 7 - Gestão 2016/2018). Esta instância democrática é apresentada como um “bastão de resistência” (Conselheiro nº 4 - Gestão 1996/1997).

A análise dos relatos orais aponta que o CMAS, de Porto Alegre, enquanto controle social da Política de Assistência Social, constituiu uma trajetória em que desempenhou um importante papel na implantação e implementação desta política no município. Segundo Neves et al. (2012), tal controle social tem sido portador da utopia de superação da herança autoritária no campo da pobreza e desigualdade, porém os limites são evidentes e crescentes.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, apesar das contradições, limites e retrocessos, desenvolveu nestas dez gestões um trabalho que visou à concretização do controle social da Política de Assistência Social no município; constituiu conquistas como a estrutura física e de recursos humanos, que proporcionaram maiores condições ao trabalho do conjunto de conselheiros; desempenhou, em muitos momentos, espaço de escuta às demandas de diversos segmentos e foi defensor esta política nos mais diferentes períodos de sua materialização, buscando efetivar, mesmo com limites, o controle social da política.

O resultado de todo este processo vem responder como se deu a materialização do controle social na trajetória da Política de Assistência Social em

¹⁶ O conselho foi atuante na discussão e na pressão junto a Câmara de Vereadores para a efetivação da Lei nº 11.701/2014, que proporciona a adequação do órgão gestor (FASC), da Política de Assistência Social em Porto Alegre, ao SUAS.

Porto Alegre, sendo esta a principal questão que norteou todo o estudo desta dissertação.

Esta instância tem ainda um longo caminho a ser percorrido para a materialização da política enquanto direito do cidadão e dever do Estado. No curso deste caminho, se manifestam grandes desafios a serem enfrentados, cabe apostar na capacidade coletiva do conjunto de atores que atuam na defesa do SUAS. O conselho, mesmo com as suas contradições e entraves, que se relacionam às contradições da própria política, tem um papel importante na formação política da população, com possibilidades de fortalecer a participação social na direção de um projeto societário radicalmente democrático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desta dissertação se construiu uma rota que perpassou as transformações do Estado e sua inter-relação com a sociedade civil. Neste momento, a fonte enriquecedora foram as contribuições de grandes teóricos que consolidaram esta discussão do Estado, problematizando a sua inter-relação com a sociedade civil. O Conceito de Estado adotado foi de Estado ampliado de Gramsci (2003), que tem como sua principal função a manutenção da hegemonia e a perpetuação das classes dominantes no poder, obtendo o consenso dos governados através do exercício do convencimento. A sociedade civil é vista, conforme aponta Montano e Duriguetto (2011), como uma das esferas sociais em que as classes organizam e defendem seus interesses. É nestes espaços que se confrontam projetos societários onde as classes e suas frações lutam para conservar ou conquistar hegemonia.

Segundo Semeraro (2001) a Sociedade civil e sociedade política necessariamente devem ser analisadas sob o prisma dialético, jamais consideradas distintas e autônomas, tendo em vista suas materialidades no âmbito das relações sociais serem inseparáveis. Pode-se dizer que a sociedade civil compreendida em organismos como partidos, as diversas organizações sociais, os meios de comunicação, as escolas, as igrejas, as empresas, etc. – se caracteriza pela elaboração e a difusão das ideologias e dos valores simbólicos que visam a direção. Por outro, a sociedade política, “[...] o governo, a burocracia, as forças armadas o sistema judiciário, o tesouro público -- se caracteriza pelo conjunto dos aparelhos que concentram o monopólio legal da violência e visa à dominação” (SEMERARO, 2001, p.74).

Esta base teórica foi o pilar para a compreensão da construção do Estado brasileiro com suas particularidades no contexto contemporâneo. Neste olhar para o contexto do Estado brasileiro, observa-se que o seu desenvolvimento se caracteriza, segundo Alves (2014), como um capitalismo hipertardio marcado pelo modo oligárquico-patrimonialista. Atravessa-se, neste momento, a discussão do neodesenvolvimentismo a partir de autores que apontam alguns aspectos deste período histórico. Para Alves (2014) o Estado neodesenvolvimentista constituiu-se num *Estado regulador e investidor*, que respondia às demandas exigidas pelo grande capital. Sampaio (2012) sinaliza que a discussão de um novo

desenvolvimento não ultrapassava o horizonte da conjuntura imediata, pois partia do pressuposto de que o crescimento constitui a chave para o enfrentamento das desigualdades sociais, não sendo considerado o impacto devastador da ordem global sobre o processo de formação da economia brasileira. Outro autor que faz uma análise crítica deste período é Singer (2012), ele aponta que neodesenvolvimentismo optou pelo reformismo fraco não confrontando os interesses do grande capital financeiro-industrial, acirrando a luta entre capital e trabalho no país. No atual contexto, o Estado brasileiro tem tido um avanço do neoliberalismo, propiciando, assim, a destruição das políticas públicas que apontam para a barbárie do capital.

Essa sedimentação na presente investigação foi importante para traçar a trajetória da Política de Assistência Social, tendo um olhar mais apurado para o controle social, em particular para a construção da instância de controle social da Política de Assistência Social em Porto Alegre. Enquanto foco desta dissertação, percebe-se que a materialização desta instância de controle social teve um importante papel na implantação e implementação da Política de Assistência Social em Porto Alegre. Neste processo, houve a junção de forças de vários atores sociais que construíram um caminho tendo como base a participação popular.

Esta sustentação democrática foi constituída através dos movimentos sociais, em particular do movimento comunitário, que tinha grande representação na cidade na década de 80 e início da década de 90. Outra prática democrática que influenciou na construção do conselho foi a experiência do Orçamento Participativo, que trouxe para dentro da estrutura do conselho a organização das Comissões Regionais e Assistência Social – CORAS, nas dezessete regiões, as quais seguem o formato da regionalização do OP.

Observa-se que o CMAS de Porto Alegre teve a sua consolidação juntamente com a Política de Assistência Social no município, sendo suas primeiras gestões um período de construção da política e da estruturação da instância de controle social. Diferentemente desta construção, apontada nas gestões iniciais, nas últimas gestões estudadas foram sinalizados retrocessos, sendo intensificados na última gestão, no período de 2016 a 2018. Essa piora do processo de desmonte da política é apresentada através da pesquisa, quando os sujeitos pesquisados apontam que, a partir da mudança do projeto político na administração da cidade, em 2005, há um

crescimento do declínio da política, sendo esta acompanhada pelo avanço do projeto neoliberal na sociedade brasileira.

Outro fator que se pode relacionar como resultado deste fenômeno é a compreensão da participação do usuário no conselho como um retrocesso. Dos 9 entrevistados três deles visualizam esta participação, no atual momento, como um retrocesso para o conselho.

Dentro desta trajetória de conquistas e retrocessos, destaca-se a contradição que surge referente à participação dos usuários no conselho. O CMAS, enquanto componente desta política, tem um grande desafio a ser enfrentado quanto a esta questão. É necessário desmistificar um pré-julgamento de que este segmento não tem condições para exercer o controle social da Política de Assistência Social.

É importante potencializar este segmento, utilizando a Política de Assistência Social e sua instância de controle social como ferramentas para proporcionar esta participação. Se estiver no horizonte desta instância democrática tal intuito, é possível materializar nesta bela trajetória a efetiva participação popular. Pois, segundo Neves et al. (2012), realizar o direito à assistência social numa perspectiva efetivamente democrática implica, pois, no reconhecimento concreto do protagonismo popular, cujo exercício pelos usuários sujeitos de direitos, de partida, deve enfrentar o elitismo na sociedade e na política pública também.

Trilhou-se, nesta dissertação, um caminho que vem responder ao problema de pesquisa: “Como vem se constituindo a materialização do controle social no processo de implementação da Política de Assistência Social em Porto Alegre”. Neste sentido, pode-se afirmar que a implantação da Política de Assistência Social e seu espaço de controle social mostraram processos de construção articulados. A política teve, no percurso deste caminho, a formação de uma rede socioassistencial importante adquirindo um aumento para o seu financiamento.

Concomitantemente, o conselho também concretizou um espaço de controle e defesa da política, contraindo, assim, uma estrutura física e de recursos humanos que o auxiliou no exercício do controle social. Cabe ressaltar que o conselho não ficou ileso com este avanço neoliberal que atinge a Política de Assistência Social; o conselho também sofre, no seu cotidiano, os reflexos deste desmonte tendo uma precarização da sua estrutura física e de recursos humanos.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre desenvolveu, nas suas dez gestões, uma importante experiência que veio solidificar este espaço

enquanto instância de controle social. Constituiu-se como um local de escuta das demandas dos segmentos, materializando, assim, a defesa da proteção social. Efetivou, mesmo com muitos limites, em algumas gestões mais do que em outras, a sua atribuição legal de fiscalizar, avaliar, acompanhar e deliberar a Política de Assistência Social no município de Porto Alegre.

Aponta-se o Conselho como elemento carregado de contradições, porém estratégico na perspectiva da defesa da política, especialmente em um contexto de desmantelamento que se mostra no horizonte, devido à acentuação da perspectiva neoliberal na cidade de Porto Alegre.

Desta forma, a presente dissertação não teve a pretensão de esgotar a temática, uma vez que ainda existe a necessidade de diversos estudos com o escopo de analisar esse espaço na cidade de Porto Alegre; sendo que esse estudo buscou constituir uma totalização provisória, diante dos diversos percalços colados na trajetória da pesquisadora, uma vez que, como afirma Thiago de Mello: “como sei pouco, e sou pouco, faço o pouco que me cabe me dando inteiro”.

REFERÊNCIAS

ACANDA, Jorge Luiz. **Sociedade civil e hegemonia**. Tradução Lisa Stuart. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2006.

ALENCAR, Mônica M. T; GRANEMANN, Sara. Ofensiva do capital e novas determinações do trabalho profissional. **Katálisis**, Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 161-169, jul./dez. 2009.

ALVES, J.M.; ALMEIDA, D.M.F. Participação e controle social: a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/PR. **O Social em Questão**, ano XVII, n. 30, 2013.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e neodesenvolvimentismo**: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru: Canal 6, 2014.

ALVES, Giovanni. **Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil – Parte III**. Blog Boitempo. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2013/09/23/neodesenvolvimentismo-e-precariozacao-do-trabalho-no-brasil-parte-iii/>. Acesso em: 08 ago. 2016.

ANES, R.R.M; BERNARDES, C.A.A; FERREIRA, I.M.S. A categoria historicidade nas pesquisas sobre professores no Centro-Oeste. **InterMeio** - Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação, Campo Grande/MS, v. 18, n. 36, p 120-132, jul.-dez. 2012.

ARRETCHE, M.T.S. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico (BIB) das Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, ANPOCS/Relume-Dumará, n. 39, 1995.

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BIRD). **Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre**. Relatório. 2008. Disponível em: www.wds.worldbank.org.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 2, jul./dez. 2002.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1977.

BARROCO, Maria Lucia S. Não passarão! Ofensiva neoconservadora e serviço social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 623-635, out. /dez. 2015.

BERING, Elaine Rosset. As novas configurações do estado e da sociedade civil no contexto da crise do capital. In: CFESS-ABEPSS. **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Unidade IV: O significado do trabalho do assistente social nos distintos espaços sócio-ocupacionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 393-410.

BEHRING, Elaine Rosset. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Fundamentos de política social. **Serviço social e saúde**: formação e trabalho profissional. 2002. Disponível em: http://www.sbfa.org.br/fnepas/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf. Acesso em: 12 jun. 2016.

BIASI, Lea Maria. **A política de assistência social dos governos municipais de Porto Alegre 1964-1994**. 277f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1996.

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão para a consolidação dos espaços públicos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 88, 2006.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUALINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. da UnB, 1998.

BODART, Cristiano das Neves. **Contraposições de Karl Marx às ideias contratualistas**. Blog Café com Sociologia. 2016. Disponível em: <http://cafecomsociologia.com/2016/02/para-entender-uma-vez-por-todas.html>. Acesso em: 09 jul. 2017.

BRAGA, Ruy. Sob a sombra do precariado. In: ARANTES, Paulo Eduardo; SCHWARZ, Roberto (Orgs.). **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 74-78.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05 out. 2015.

_____. **Lei nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. **Resolução CNAS nº 33**, de 12 de dezembro de 2012. Instituiu a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, 2012.

_____. **Resolução CNAS nº 130**, de 15 de julho de 2005. Instituiu a Norma Operacional Básica da Assistência Social. Brasília, 2005.

_____. **Resolução CNAS nº 145**, de 28 de outubro de 2004. Institui a Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em <http://www.mds.gov.br/gestoadinformação/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2013-nobsuas>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Resolução CNAS nº 269**, de 13 de dezembro de 2006. Instituiu a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília, 2006.

_____. **Resolução CNAS nº 204**, de 04 de dezembro de 1997. Aprova a Norma Operacional Básica. Brasília, 1997.

_____. **Resolução CNAS nº 207**, de 16 de dezembro de 1998. Aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2, Brasília, 1998.

_____. **Resolução CNAS nº 207**, de 10 de agosto de 1999. Altera a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2 de 1998. Brasília, 1999.

_____. **Decreto nº 76.719**, de 3 de dezembro de 1975. Instituiu o Ministério da Previdência e Assistência Social. Brasília, 1975.

BRAVO, M.I.S.; CORREIA, M.V.C. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan. /mar. 2012.

BRAVO, M.I.S. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. In: CEFESS-ABEPSS. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Unidade IV: O significado do trabalho do assistente social nos distintos espaços sócio-ocupacionais. Brasília: CEFESS/ABEPSS, 2009, p.393-410.

CAMPOS, C.I.J. Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília (DF), v. 57, n. 5, p. 611-614, set/out. 2004.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência social: do descontrole ao controle social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 24, n. 88, p. 75-99, nov. 2006.

CANO, Wilson. Milagre brasileiro: antecedentes e principais consequências econômicas. In: **1964-2004: 40 anos do golpe – ditadura militar e resistência no Brasil**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2004. 12p.

CASTELO, Rodrigo. A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas. Entrevista com Raquel Raichelis, em novembro de 2013. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 119, p. 583-591, jul./set. 2014.

_____. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out/dez. 2012.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHAUI, Marilena. **Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/33989710/Estado-de-Natureza-contrato-social-Estado-Civil-na-filosofia-de-Hobbes-Locke-e-Rousseau>. Acesso em: 10 set. 2016.

CLOSS, Thaisa Teixeira. **Fundamentos do serviço social**: um estudo a partir da produção da área. 250f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

CMAS. História do CMAS. Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cmas/default.php?p_secao=4Ac. Acesso em: 22 nov. 2017.

COIMBRA, C. M. B. **A sociedade civil frente ao estado militar**: expressões de resistência. Texto apresentado no Curso de Extensão “Educação no Brasil: história, cultura e política”, em novembro de 2001, promovido pelo SEPE, UERJ e UFF. Faz parte, com algumas modificações, do livro da autora “Guardiões da Ordem: uma viagem pelas práticas psi no Brasil do Milagre”. RJ: Oficina do Autor, 1995.

COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. A assistência social e a construção do SUAS - balanço e perspectivas: o percurso da assistência social como política de direitos e a trajetória necessária. In: CRUZ, José Ferreira et al. (Orgs.) **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS, 2013, 248p.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **O direito e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 2.ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____; SILVA, Marta Borba. A política de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social: a trajetória da constituição da política pública. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social**: as contribuições à fundamentação e os desafios à implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

_____. A assistência social como política pública: do sistema descentralizado e participativo ao Sistema Único da Assistência Social – SUAS. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson (Orgs.). **Capacitação sobre PNAS e SUAS**: no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

CUNHA, Eleonora S. M. Inclusão social e política: desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, Eleonora S.M. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). 2009. 376f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, Minas Gerais, 2009.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de cidadania y sociedad en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DANIEL, Paulo. **A economia na ditadura**. 2012. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/economia/a-economia-na-ditadura>. Acesso em: 19 nov. 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DICIONÁRIO POLÍTICO MARXISTA. Internet Archive. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/w/workhouses.htm>. Acesso em: out. 2017.

DONADELLI, Pedro Paulo; REGO, Edgar. Sociedade civil e ditadura militar: um olhar sobre a colaboração em “cidadão boilesen”. **Atelier de História**, UEPG, v. 3, n. 1, p. 281-295, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/divag/Desktop/MESTRADOcom capitulo4/MESTRADO/PASTADIA21.08.17/artigosoc.civileditadura.pdf](file:///C:/Users/divag/Desktop/MESTRADOcom%20capitulo4/MESTRADO/PASTADIA21.08.17/artigosoc.civileditadura.pdf).

DRAIBE, S. M. **O sistema brasileiro de proteção social**: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Caderno de Pesquisa nº 32, 1998.

_____. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. In: Seminário Regional para Reformas de Políticas Públicas. **Anais...** Santiago: CEPAL, 1992.

_____. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA 1990.

_____. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: ANPOCS. Encontro Anual da ANPOCS. **Anais...** Águas de São Pedro, 1988.

_____. O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização. **Análise de Conjuntura**, Curitiba, v. 8, n. 2, fev. 1986.

DURIGUETO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo. Cortez, 2007.

DUTRA, Olívio. 25 anos que o PT conquistou a prefeitura de Porto Alegre. Porto Alegre: 2013. **Terra**, 25 nov. 2013. Entrevista concedida a Gustavo Azevedo. Disponível em: <http://portal.ptrs.org.br/2013/11/25-anos-que-o-pt-conquistou-a-prefeitura-de-porto-alegre-com-olivio-dutra/>

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, set. 1991.

FAGNANI, Eduardo. **A política social do governo Lula (2003/2010)**: perspectivas históricas. Textos para discussão. IE/UNICAMP. Campinas, n. 0192, junho 2011.

_____. **Política social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. 2005. 559f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**: as funções da previdência e assistência sociais. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

FAQUIM, Evelyn Secco. **Participação e controle social no sistema único de assistência social (SUAS)**: aproximações teóricas. In: Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais, 5. Unioste, Cascavel, 2011.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. A administração popular em Porto Alegre: uma experiência alternativa de reforma do estado na América Latina. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 51-83, jul./dez. 2002

FEDOZZI, L; LIMA, Kátia C.P. Os orçamentos participativos no Brasil. In: FEDOZZI Luciano; CORRADI Rodrigo de Souza; RANGEL Rodrigo Rodrigues (Orgs.). **Democracia participativa na América Latina**: casos e contribuições para o debate. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura, 2016.

_____. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial/Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

_____. **O poder da aldeia**: gênese e história do Orçamento Participativo. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Políticas sociais na contemporaneidade: o fim do caminho? **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 232-243, jul./dez. 2014.

FERREIRA, Carolina da Silva; SANTOS, Clezio Saldanha. Uma breve comparação entre modelos de participação popular: orçamento participativo e governança local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 19-33, abril/junho 2008.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREITAS, Maria Teresa de Assunção. **A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa**. Cadernos de Pesquisa, n. 116. São Paulo, jul. 2002.

GENNARI, A. M. As dimensões da crise do capital e a particularidade brasileira no início do século XXI. In: CORSI, Luiz; MARANGONI, José; SANTOS, Agnaldo. (Orgs.). **Os dilemas atuais do Brasil e da América Latina**. 1.ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016, p. 31-44.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Questões da Nossa Época; v.123).

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

HOBBS, Tomaz. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 127-157, out. 2012.

HOUTART, François; POLET, François. (Coord.) **O outro Davos: mundialização de resistências e de lutas**. São Paulo: Cortez, 2002.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

IAMAMOTO, M.V. **O serviço social na cena contemporânea**. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço social: direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS, 2009.

IPEA. **Anos 1980: década perdida ou ganha**. Disponível em: file:///E:/MESTRADO/MESTRADO/PASTADIA21.08.17/IPEAAnos1980,décadaperdid aouganha_.html. Acesso em: 21 ago. 2017.

LAMBERTUCCI, Antônio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Democracia Participativa)

LEOPOLDI, José Sávio. Rousseau - estado de natureza, o “bom selvagem” e as sociedades indígenas. **ALCEU**, v.2, n.4, p. 158-172, jan./jun. 2002.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LÖWY, Michael. Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 652-664, out./dez. 2015.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. 5. ed. São Paulo: Vozes, 1990.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

MARTINELLI, Maria Lucia (Org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. 2. ed. São Paulo: Veras, 1999.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. **Manuscritos econômicos e filosóficos**. Lisboa: Edições 70, 1993.

_____. **A questão judaica**. Tradução e introdução Artur Mourão. 1989. Disponível em: https://drive.google.com/drive/u/0/folders/0B-U7iWi2b1qxOXI2aHp_TUFdhNjA. Acesso em: 22 ago. 2017.

_____; ENGELS, Fredrich. **Manifesto comunista**. 1999. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

MATIJASCIC, Milko. **Política social brasileira: conquistas e desafios**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

MEDEIROS, Alexsandro M. **Democracia participativa**. Disponível em: <http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ci%c3%aancia-politica/politicas-publicas/>. Acesso em: 02 jun. 2017.

MELLO, L. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, F. (Org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, v. 1, p. 81-110, 1995.

MICHEL, Löwy. Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p.652-664, out./dez.2015.

MINAYO, MCS. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

MIOTO, Regina Celia Tamaso; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Política social e serviço social: os desafios da intervenção profissional. **Revista. Katálisis**, Florianópolis, v. 16, n. esp., p. 61-71, 2013.

MOLL, Roberto. **Diferenças entre neoliberalismo e neoconservadorismo**: duas faces da mesma moeda? Disponível em: <http://unesp.br/semdiplomacia/opiniaio/2015/43>. Acesso em: 04 ago. 2017.

MONTAÑO, C; DURIGUETTO, M.L. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano XVII, n. 50, abr. 1996.

MOURA, A.S. Direito de habitação às classes de baixa renda. **Revista Ciência & Trópico**, Recife, v.11, n.1, p. 71-78, jan./jun. 1990.

NEDER, Gizlene. Sentimentos e ideias jurídicas no Brasil: pena de morte e degredo em dois tempos. In: MAIA, Clarissa Nunes et al. **História das prisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2009, p.79-108.

NETTO, J. P. Crise do capital e consequências societárias. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

_____. **Introdução ao estudo do método de Marx**.1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. Introdução ao método da teoria social. In: CEFESS/ABEPSS. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CEFESS/ABEPSS, 2009.

_____. A construção do projeto ético-político do serviço social frente à crise contemporânea. In: CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB. **Capacitação em serviço social e política social: Módulo 1 - Crise contemporânea, questão social e serviço social**. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 1999.

NEVES, A. V. et al. Conselhos Municipais de Assistência Social: novas competências para o trabalho do assistente social. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 15, n. 2, p.173-181, jul./dez. 2012.

NEVES, A.V.; SANTOS, M.J.S. Conselhos e SUAS: avanços no fortalecimento da cultura de direitos. **Revista Temporalis**, Brasília (DF), ano 12, n. 24, p. 407-431, jul./dez. 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de bem-estar: origens e desenvolvimento. **Revista Katálisis**, n. 5, jul-dez. 2001.

OLIVEIRA, H.M.J. Controle social e assistência social: o desafio (im)possível. **Revista Katálisis**, Florianópolis, n. 4, p. 37-50, 1999.

PAIVA, Beatriz; CARRARO, Dilceane; ROCHA, Mirella. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 250-259, jul./dez. 2010.

PARANÁ, Edemilson. **2016**: preparando a (nova) gestão de uma crise permanente. Blog Boitempo. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/11/11/brasil-2016-preparando-a-nova-gestao-de-uma-crise-permanente/>. Acesso em: 26 nov. 2016.

PAULA, A.P.P.; PRESTES MOTTA, F.C. Administração pública popular: participação cidadã e melhorias sustentáveis na qualidade de vida no Brasil. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003.

PAULINI, Leda. **As contradições do lulismo**. Blog Boitempo. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/14/safatle-a-pec-241-e-o-verdadeiro-descalabro-nos-gastos-publicos/>. Acesso em: 26 nov. 2016.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**: crítica a teoria e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social**: temas & questões. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PEREIRA, Irandi. A política de direitos da criança e do adolescente no Rio de Janeiro: um olhar a partir da prática conselheira. **Revista Desidades**, Rio de Janeiro, v.8, set. 2015.

PMDB. **Uma ponte para o futuro**. Disponível em: http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf. Acesso em: 05 nov. 2017.

PRATES, Jane Cruz. O método e o potencial interventivo e político da pesquisa social. **Revista Temporalis**, n. 9. Brasília: ABEPSS, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. OBSERVAPOA. **Índice de Desenvolvimento Humano – IDH**. Disponível em: http://observapoa.com.br/default.php?reg=506&p_secao=17. Acesso em: 05 mar. 2018.

RABELO, D.C et al. A sociedade civil nos CMAS do Espírito Santo: um longo caminho até o pleno exercício do controle social. **Revista Argumentum**, Vitória, v.1, n 1, p. 106-122, jul./dez. 2009.

RAICHELIS, Raquel. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Cadernos Abong**, n. 21, out. 1997.

RAICHELIS, Raquel. A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 119, p. 583-591, jul./set. 2014.

_____. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

REIS, Patrícia L. A. **Sistema único não significa sistema igual**: a contraditória participação das organizações da sociedade civil na Política de Assistência Social. (Dissertação de Mestrado). PUCRS, Porto Alegre, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 8109/85**, de 19 de dezembro de 1985. Altera a Constituição Estadual no que diz respeito à taxa de serviços diversos. Porto Alegre, 1985. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/08.109.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2018.

RIZEK, Cibele. Faces do lulismo: políticas de cultura e cotidiano na periferia de São Paulo. In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (Orgs.). **As contradições do lulismo**: a que ponto chegamos? 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: RONELLI; MUSSE; SANTOS, (Orgs.). **20 anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da Seguridade Social. Brasília: ANFIP, 2008. 270 p.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: ARANTES, Paulo Eduardo; SCHWARZ, Roberto (Orgs.). **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 5-10.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Lisboa: Europam, 1981.

SAFATLE, Vladimir. **A PEC 241 e o verdadeiro descalabro nos gastos públicos**. Blog Boitempo. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/14/safatle-a-pec-241-e-o-verdadeiro-descalabro-nos-gastos-publicos/>. Acesso em: 26 nov. 2016.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SANTANA, Vagner Caminhas et al. Estado em Hobbes, John Locke e Rousseau. **EFDeportes.com, Revista Digital**, Buenos Aires, ano 18, n. 186, nov. 2013. Disponível em: <http://www.efdeportes.com/>. Acesso em: 19 set. 2016.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão social**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SCHERER, Giovane Antônio. **Juventudes, (in) seguranças e políticas públicas**: a proteção social no Brasil. Curitiba: Juruá, 2017.

SEMERARO, Giovanni. Gramsci e a sociedade civil. Cultura e educação para a democracia. 2.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

SILVA, Edna Lúcia. **Metodologia de pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005. 138p. Disponível em: https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf. Acesso em: 10 jun. 2016.

SILVA, V. R et al. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, jul./dez. 2008.

SILVA, Vini Rabassa da. Conselhos municipais e construção da cidadania. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 4, n. 2, p. 73-85, ago.1998.

SILVEIRA, Jucimeri. **Sistema Único da Assistência Social em risco**: tendência de uma agenda neoconservadora. Disponível em: <https://maissuas.org/2016/07/22/suas-em-risco-tendencias-de-uma-agenda-neoconservadora/>. Acesso em: 26 set. 2016.

SIMIONATTO, Ivete; LUZA, Edinaura. Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v.10, n.2, p. 215-226, ago. /dez. 2011.

_____. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social. 4.ed. São Paulo, Cortez, 2011.

SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. Elementos para uma cartografia do desenvolvimentismo lulista. In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (Orgs.). **As contradições do lulismo**: a que ponto chegamos? 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. **Os sentidos do lulismo** – Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação. Estado e sociedade civil no pensamento de Marx. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo n. 101, p. 25-39, jan./mar.2010.

SOUZA, Maria Luiza de Souza. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

SOUZA, Ruth C. R. de; MAGALHÃES, Solange M. O. (Orgs.) **Pesquisa sobre professores (as)**: métodos, tipos de pesquisa, temas, ideário pedagógico e referenciais. Goiânia: Ed. PUC Goiás, 2011.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1989.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. O projeto ético-político do serviço social. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço social: direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS, 2009.

TEJADAS, Silvia da Silva. **O direito humano à proteção social e sua exigibilidade**: um estudo a partir do Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2012.

TONET, Ivo. Educação e revolução. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 02, p. 43-53, 2010.

TONET, Ivo. Expressões socioculturais da crise capitalista na atualidade. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço social: direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS, 2009.

TRINDADE, José Damião de Lima. **Os direitos humanos na perspectiva de Marx e Engels**. São Paulo: Alfa-Omega, 2011.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado e políticas sociais. **Revista Praia Vermelha**, UFRJ, v. 18, p. 72-94, 2008.

APÊNDICE A – Instrumento de análise documental

1. Identificação do documento:

1.1 Número do documento analisado:

1.2 Ano:

1.3 Natureza do documento:

1.4 Fonte:

2. Informações da constituição do controle social na Política de Assistência Social

Breve síntese do documento
Organização e estrutura da Política de Assistência Social em Porto Alegre
Organização e estrutura da instância de controle social na Política de Assistência Social – CMAS
Conceitos apresentados de Política de Assistência Social
Conceitos apresentados de controle social
Objetivo do documento
Observações.

APÊNDICE B - Instrumento de análise documental

1. Identificação do documento:

1.1 Número do documento analisado: ____

1.2 Ano: _____

1.3 Número: _____

1.4 Data: _____

1.5 Natureza do documento: _____

1.6 Fonte: _____

2. Informações da constituição do controle social na Política de Assistência Social

Organização e dinâmica da instância de controle social na Política de Assistência Social – CMAS
Temas discutidos
Posições dos conselheiros da sociedade civil
Posições dos conselheiros do governo
Verificar se as definições tomadas vêm de encontro aos princípios e diretrizes da política
Observações

APÊNDICE C - Instrumento de análise bibliográfica

1. Identificação da bibliografia.

1.1 Nome do artigo: _____

1.2 Revista na qual o artigo está publicado: _____

1.3 Referência completa para citação do documento:

2. Controle social na Política de Assistência Social no Brasil

A trajetória da Política de Assistência Social relacionada ao controle social desta política
--

Concepção de controle social na Política de Assistência Social
--

Concepção de participação relacionada ao controle social na Política de Assistência Social
--

Concepção de projetos societários na Política de Assistência Social

APÊNDICE D – Critérios de inclusão e exclusão

Eixo temático	Critérios de inclusão	Critérios de exclusão
Política de Assistência Social	Artigo que discute a trajetória da Política de Assistência Social relacionada ao controle social desta política	Artigo que não apresente este tema, embora possua este descritor
Controle social na Política de Assistência Social	Artigo que discute o controle social na Política de Assistência Social	Artigo que não apresente este tema, embora possua este descritor
Participação	Artigo que discute a participação relacionada ao controle social na Política de Assistência Social	Artigo que não apresente este tema, embora possua este descritor
Projetos societários	Artigo que discute os projetos societários na Política de Assistência Social	Artigo que não apresente este tema, embora possua este descritor

Nota. Critérios de inclusão e exclusão dos artigos da pesquisa bibliográfica.

APÊNDICE E - Roteiro de entrevista para os funcionários

1. Identificação

- 1.1 Sexo () Feminino () Masculino
- 1.2 Escolaridade _____
- 1.3 Profissão _____ Função _____
- 1.4 Atividade que desempenha no conselho: _____

2. Bloco 1- Controle social na Política de Assistência Social no Brasil

- 2.1 Como você define a Política de Assistência Social?
- 2.2 Como você define o controle social?
- 2.3 Você tem conhecimento da estrutura do controle social na Política de Assistência Social no Brasil?
- 2.4 Qual é a atribuição do CNAS?
- 2.5 Na sua concepção, a construção dos espaços de controle social na Política de Assistência Social no Brasil teve avanços? Quais?
- 2.6 Na sua concepção, a construção dos espaços de controle social na Política de Assistência Social no Brasil teve retrocessos? Quais?
- 2.7 Para você existe relação entre os conselhos nas três esferas de governo? Qual?

3. Bloco 2 - Controle social na Política de Assistência Social em Porto Alegre

- 3.1 Você tem conhecimento do processo de implantação do CMAS em Porto Alegre? Como foi?
- 3.2 Na sua opinião, o CMAS contribuiu na construção da Política de Assistência Social do município? Como?
- 3.3 Na sua opinião, ocorreram retrocessos nesta trajetória do conselho? Quais?
- 3.4 Na sua opinião, ocorreram avanços nesta trajetória do conselho? Quais?
- 3.5 Qual era a estrutura (física e de RH) que o conselho tinha no período em que trabalhava no conselho?
- 3.6 Como você avalia as condições de trabalho no período em que trabalhava no conselho?
- 3.7 Como se dava a relação entre os conselheiros e os funcionários?
- 3.8 Como se dava a relação do gestor com os funcionários do conselho?
- 3.9 Qual foi o seu aprendizado participando desta instância de controle social?

4. Bloco 3 - Projetos societários em disputas na materialização do CMAS

- 4.1 Como você definiria a participação do conjunto de conselheiros no período em que trabalhou no CMAS?
- 4.2 Como se davam as relações da sociedade civil e gestor?
- 4.3. Eram pautadas nas demandas vindas dos usuários?

- 4.4 Na sua opinião, o conselho contribuiu para a defesa e garantia aos direitos dos usuários?
- 4.5. Havia articulação dos conselheiros (soc. civil e governo) para votação das pautas?
- 4.6. Como eram estas articulações?
- 4.7. As deliberações vinham de encontro às diretrizes e objetivos da política?
- 4.8 O conselho fazia a defesa dos direitos sociais?
- 4.9 O conselho realizava articulações políticas? Quais?
- 4.10. Quais foram as conquistas que você apontaria no período em que foi funcionário?
- 4.11 Quais foram os avanços e retrocessos ocorridos?
- 4.12 Para você o que pode ter contribuído para as conquistas e/ou os retrocessos?
- 4.13 No cotidiano de trabalho do conselho você visualiza disputas internas? Quais?
- 4.14 Você lembra quais eram os temas que estavam sendo discutidos?
- 4.15 Como estas disputas eram encaminhadas?
- 4.16 Como era a relação entre governo e sociedade civil?

APÊNDICE F - Roteiro de entrevista para os conselheiros

1. Identificação

- 1.1 Idade _____
- 1.2 Sexo () Feminino () Masculino
- 1.3 Escolaridade _____
- 1.4 Segmento que representa: _____
- 1.5 Atuação profissional:
- 1.6 Participou e/ou participa de movimentos sociais.
- 1.7 Entidade: _____

2. Bloco 1- Controle social na Política de Assistência Social

- 2.1 Como você define (entende) a Política de Assistência Social?
- 2.2 Para você, o que é controle social?
- 2.3 Você tem conhecimento da estrutura do controle social na Política de Assistência Social no Brasil? Qual?
- 2.4 Qual é a sua atribuição do CNAS?
- 2.5 Para você, na construção das instâncias de controle social, da Política de Assistência Social, houve avanços? Quais?
- 2.6 Para você, na construção das instâncias de controle social, da Política de Assistência Social, houve retrocessos? Quais?
- 2.7 Para você, existe relação entre os conselhos nas três esferas de governo? Qual?

3. Bloco 2 - Controle social na Política de Assistência Social em Porto Alegre

- 3.1 Como foi a sua aproximação ao conselho?
- 3.2 Quais foram os motivos que o levaram a ser conselheiro?
- 3.3 Você tem conhecimento do processo de implantação do CMAS em Porto Alegre? Como foi?
- 3.4 Qual era a estrutura (física e de RH) que o conselho tinha no período de sua gestão?
- 3.5 A estrutura do conselho era adequada à necessidade de trabalho dos conselheiros?
- 3.6 Na sua opinião, ocorreram avanços nesta trajetória do conselho? Quais?
- 3.7 Na sua opinião, ocorreram retrocessos nesta trajetória do conselho? Quais?
- 3.8 Na sua opinião, o CMAS contribuiu na construção da Política de Assistência Social do município? Como?
- 3.9 Quais as conquistas para a política que você apontaria oriundas da atuação do CMAS?
- 3.10 Como era a relação entre conselho e gestor (FASC)?
- 3.11 Como se constituía a relação dos conselheiros da sociedade civil?
- 3.12 O que você aprendeu participando do conselho como conselheiro?

4. Bloco 3 - Projetos societários em disputas na materialização do CMAS

4.1 Como você definiria a participação do conjunto de conselheiros no período da sua gestão no CMAS?

4.2 Havia articulação dos conselheiros (soc. civil e governo) para votação das pautas? Como eram estas articulações?

4.3 As deliberações vinham de encontro às diretrizes e objetivos da política?

4.4 O conselho realizava articulações políticas? Quais?

4.5 Havia participação dos usuários? Como se dava esta participação?

4.6 Eram pautadas nas demandas vindas dos usuários?

4.7 Na sua opinião o conselho contribuiu para a defesa e garantia aos direitos dos usuários?

4.8 Quais foram as conquistas que você apontaria no período em que foi conselheiro.

4.9 O que pode ter contribuído para estas conquistas?

4.10 Quais foram os retrocessos ocorridos. O que pode ter contribuído para estes retrocessos?

4.11 No cotidiano de trabalho como conselheiro você visualizava disputas internas? Quais?

4.12 Como se davam estas disputas e quais os encaminhamentos (deliberações) dados a elas?

4.13 Como era a relação entre governo e sociedade civil?

APÊNDICE G - Termo de concordância institucional

À Direção do Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre – CMAS.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre – CMAS está sendo convidado a participar de uma pesquisa de cunho acadêmico, do Curso de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), intitulada: “**A Materialização do Controle Social na Política de Assistência Social**”, que tem como objetivo principal analisar os processos que levaram à constituição do Conselho Municipal de Assistência Social, para a implementação da Política de Assistência Social em Porto Alegre. Ao analisar este fenômeno, buscar-se-á recuperar a história dessa política no município, bem como a trajetória do conselho, a fim de qualificar os espaços de controle social no âmbito dessa política.

A pesquisa será desenvolvida em três etapas: pesquisa documental, bibliográfica e empírica. A contribuição deste conselho dar-se-á na pesquisa documental. Informou-se à direção executiva sobre as características e objetivos da pesquisa, bem como as atividades da pesquisa documental que será realizada na instituição.

Se necessitar de quaisquer esclarecimentos sobre a pesquisa, entrar em contato com a pesquisadora Almadiva Gomes do Valle, pelo telefone (51) 9171.4943, e-mail: divavalle@outlook.com e o pesquisador responsável Giovane Antônio Scherer, pelo telefone (51) 3320.3539, na Avenida Ipiranga 6681, Prédio 15, sala 346 – Escola de Humanidades, Curso de Serviço Social – Grupo de Estudos em Juventudes e Políticas Públicas (GEJUP), e-mail: giovane.scherer@pucrs.br.

Se achar que a pesquisa não está sendo realizada de tal forma, ou que está sendo prejudicado de alguma maneira, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (CEP-PUCRS), localizado na Av. Ipiranga, 6681, prédio 50, sala 703. CEP: 90619-900. Bairro Partenon. Porto Alegre – RS, também estará disponível pelo telefone (51) 3320-3345 ou e-mail: cep@pucrs.br, de segunda a sexta, das 8:00 às 12:00 e das 13:30 às 17:00.

O Termo aqui assinado será em duas vias, ficando uma em minha posse e outra com os pesquisadores. Desse modo, declaro que recebi uma via deste termo de consentimento conforme data e local mencionados.

Porto Alegre, ____ de _____ de 2017.

Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social – POA

Almadiva Gomes do Valle
CPF: 638.465.009 – 68

Giovane Antônio Scherer
CPF: 010.764.590 – 48

APÊNDICE H - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Eu, _____, declaro para os devidos fins ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente, a respeito da pesquisa A materialização do Controle Social na Política de Assistência Social, que visa investigar os processos que levaram à constituição do Conselho Municipal de Assistência, para a implementação da Política de Assistência Social em Porto Alegre/RS.

O projeto de pesquisa será conduzido por Almadiva Gomes do Valle, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/RS, orientada pelo Prof. Dr. Giovane Antônio Scherer, pesquisador responsável. Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação de dissertação, observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição. Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados, os riscos, a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes, além de ter meu direito assegurado de interromper minha participação na pesquisa no momento que achar necessário.

Nesse sentido, existe o risco mínimo no caso de desconforto no momento de responder as questões da entrevista, porém poderei a qualquer momento desistir de participar sem quaisquer prejuízos. O benefício da participação não será direto, no entanto, os resultados do estudo poderão contribuir para a produção de conhecimentos e para o aprimoramento e qualificação da Política de Assistência Social, bem como dos espaços de controle social no âmbito dessa política.

Quaisquer esclarecimentos sobre a pesquisa poderei entrar em contato com a pesquisadora Almadiva Gomes do Valle, pelo telefone (51) 9171.4943, e-mail: divavalle@outlook.com, e o pesquisador responsável Giovane Antônio Scherer, pelo telefone (51) 3320.3539, na Avenida Ipiranga 6681, Prédio 15, sala 346 – Escola de Humanidades, Curso de Serviço Social – Grupo de Estudos em Juventudes e Políticas Públicas (GEJUP), e-mail: giovane.scherer@puccrs.br.

Se achar que a pesquisa não está sendo realizada de tal forma, ou que está sendo prejudicado de alguma maneira, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (CEP-PUCRS) localizado na Av. Ipiranga, 6681, prédio 50, sala 703. CEP: 90619-900. Bairro Partenon. Porto Alegre – RS, também estará disponível pelo telefone (51) 3320-3345 ou e-mail: cep@puccrs.br, de segunda a sexta, das 8:00 às 12:00 e das 13:30 à 17:00.

O Termo aqui assinado será em duas vias, ficando uma em minha posse e outra com os pesquisadores. Desse modo, declaro que recebi uma via deste termo de consentimento conforme data e local mencionados.

Porto Alegre, ____ de _____ de 2017.

Assinatura do participante
CPF: _____

Almadiva Gomes do Valle
CPF: 638.465.009 - 68

Giovane Antonio Scherer
CPF: 010.764.590 - 48

ATENÇÃO:

Na possibilidade de haver algum sujeito que não seja alfabetizado, esse TCLE será lido pelo pesquisador para o sujeito participante no estudo, na presença de uma testemunha, e deverão ser preenchidas as informações abaixo:

Este formulário foi lido para _____ (nome do participante) em ____/____/____ (data) pelo _____ (nome do pesquisador) enquanto eu estava presente.

Assinatura da Testemunha

Nome:

Data: ____/____/____

APÊNDICE I – Quadros utilizados na pesquisa

Quadro 1 - Fontes documentais utilizadas na Pesquisa

Identificação do documento	Especificação do documento	Instrumento de coleta de dados
Documentos do processo de implantação	Ofícios, atas de reuniões, relatos, discurso de posse, etc. Totalizando 10 documentos.	Instrumento de análise documental (APÊNDICE A)
Atas das assembleias das gestões do CMAS	1 Ata de assembleia de cada gestão do CMAS, totalizando 10 atas.	Instrumento de análise documental (APÊNDICE B)
Resolução	1 Resolução de cada gestão, totalizando 10 resoluções.	Instrumento de análise documental (APÊNDICE B)
Lei Complementar nº 352/1995	Dispõe sobre a Política de Assistência Social no município de Porto Alegre	Instrumento de análise documental (APÊNDICE A)
Decretos nº 11.469/96, nº 12147/98 e nº 15597/07	Regulamentaram a Lei nº 352/95 e fizeram alterações	Instrumento de análise documental (APÊNDICE A)
Regimento Interno	Regulamentação do funcionamento do CMAS	Instrumento de análise documental (APÊNDICE A)

Quadro 2 - Artigos selecionados na pesquisa bibliográfica

Revistas Pesquisadas	Artigos	Autor	Ano
Temporalis	Conselhos e SUAS: avanços no fortalecimento da cultura do direito.	Ângela Vieira Neves; Marlene de Jesus Silva Santos	2012
O Social em Questão	Participação e controle social: a experiência do conselho Municipal de Assistência Social de Londrina.	Jolinda de Moraes Alves; Denise Maria Fank de Almeida	2013
Katálysis	A democratização da gestão da política de assistência social: fragmentos de um estudo.	Márcia Pastor	2007
	Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito.	Beatriz Paiva; Mirella Rocha; Dilceane Carraro	2010
	Controle social e assistência social: o desafio (im) possível.	Heloisa Maria José de Oliveira	1999
Serviço Social e Sociedade	Desafios do controle social na atualidade.	Maria Inês Souza Bravo; Maria Valéria Costa Correia	2012
	Assistência Social: do descontrole ao controle social.	Edval Bernardino Campos	2006
Textos & Contextos	O processo de participação no Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo	Leonel Mazzali* Eliane da Silva Cara**	2007
	Controle social e direito de acesso à informação – considerações a partir da política de assistência social.	Maria Beatriz Herkenhoff; Disirée Cipriano Rabelo;	2011

	Controle Social no SUAS: propostas, concepções e desafios.	Vini Rabassa da Silva; Mara Rosange Acosta de Medeiros; Fernanda Fonseca da Fonseca; Cintia Ribes Pestano.	2008
Argumentum	A sociedade civil no CMAS do Espírito Santo: um longo caminho até o pleno exercício do controle social.	Desirée C. RABELO; Maria Beatriz L. HERKENHOFF; Letícia M. BORLINI; Renata M. L. FONSECA; Kedma A. NOGUEIRA; Carolina B. OLIVEIRA	2009
Sociedade em Debate	Conselhos Municipais e construção da cidadania.	Vini Rabassa da Silva	1998

ANEXO A – Parecer consubstanciado do CEP

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE
CATÓLICA DO RIO GRANDE
DO SUL - PUC/RS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A materialização do controle social na Política de Assistência Social

Pesquisador: Giovane Antonio Scherer

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 84105317.6.0000.5336

Instituição Proponente: UNIAO BRASILEIRA DE EDUCACAO E ASSISTENCIA

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.978.340

Apresentação do Projeto:

O presente projeto de pesquisa tem como objetivo analisar os processos que levaram a constituição do Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS, para a implementação da política de assistência social em Porto Alegre. Tem o intuito de contribuir para a recuperação da história dessa política no município, bem como, qualificar os espaços de controle social no âmbito da política de assistência social. Por meio de pesquisa

qualitativa bibliográfica, documental e empírica, buscará desvendar como se expressam os projetos societários em disputa na materialização desta instância democrática. Na pesquisa bibliográfica a investigação será realizada em artigos de periódicos qualificados que abordem o controle social na política de assistência social. Já a pesquisa documental fará análise de documentos do próprio Conselho Municipal de Assistência Social. Acerca da pesquisa empírica teremos uma amostra constituída de conselheiros e funcionários do conselho. Concluímos o processo deste projeto de pesquisa com a análise e interpretação dos dados que será realizado a partir da análise de conteúdo.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário

Endereço: Av. Ipiranga, 8661, prédio 52, sala 703
 Bairro: Partenon CEP: 91.618-800
 UF: RS Município: PORTO ALEGRE
 Telefone: (51)3320-3346 Fax: (51)3320-3346 E-mail: cep@pucrs.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE
CATÓLICA DO RIO GRANDE
DO SUL - PUC/RS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A materialização do controle social na Política de Assistência Social

Pesquisador: Giovane Antonio Scherer

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 64105317.6.0000.5336

Instituição Proponente: UNIÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.978.340

Apresentação do Projeto:

O presente projeto de pesquisa tem como objetivo analisar os processos que levaram a constituição do Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS, para a implementação da política de assistência social em Porto Alegre. Tem o intuito de contribuir para a recuperação da história dessa política no município, bem como, qualificar os espaços de controle social no âmbito da política de assistência social. Por meio de pesquisa

qualitativa bibliográfica, documental e empírica, buscará desvendar como se expressam os projetos societários em disputa na materialização desta instância democrática. Na pesquisa bibliográfica a investigação será realizada em artigos de periódicos qualificados que abordem o controle social na política de assistência social. Já a pesquisa documental fará análise de documentos do próprio Conselho Municipal de Assistência Social. Acerca da pesquisa empírica teremos uma amostra constituída de conselheiros e funcionários do conselho. Concluímos o processo deste projeto de pesquisa com a análise e interpretação dos dados que será realizado a partir da análise de conteúdo.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Endereço: Av. Ipiranga, 8681, prédio 53, sala 703
 Bairro: Portão CEP: 91.043-900
 UF: RS Município: PORTO ALEGRE
 Telefone: (51)3320-3346 Fax: (51)3321-3346 E-mail: cep@pucrs.br

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE
CATÓLICA DO RIO GRANDE
DO SUL - PUC/RS



Continuação do Parecer: 1.978.340

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_P ROJETO_857607.pdf	25/01/2017 17:40:17		Aceito
Folha de Rosto	folhaderosto.pdf	25/01/2017 17:39:41	Giovane Antonio Scherer	Aceito
Outros	cartadeaprovaocaopesq.pdf	25/01/2017 17:33:36	Giovane Antonio Scherer	Aceito
Outros	Curiculolattesalmadivagomesdovalle.pdf	25/01/2017 17:32:54	Giovane Antonio Scherer	Aceito
Outros	curiculolattesgiovane.pdf	25/01/2017 17:30:19	Giovane Antonio Scherer	Aceito
Outros	Roteiroentrevistadosfuncionarios.pdf	25/01/2017 17:29:06	Giovane Antonio Scherer	Aceito
Outros	reoteiroentrevistasconselheiros.pdf	25/01/2017 17:28:34	Giovane Antonio Scherer	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	termodeconsentimentolivreeesclarecido.pdf	25/01/2017 17:26:32	Giovane Antonio Scherer	Aceito
Orçamento	orcamentodapesquisa.pdf	25/01/2017 17:25:37	Giovane Antonio Scherer	Aceito
Cronograma	cronograma.pdf	25/01/2017 17:24:04	Giovane Antonio Scherer	Aceito
Brochura Pesquisa	projetodapesquisa.pdf	25/01/2017 17:22:56	Giovane Antonio Scherer	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projetounificado.pdf	25/01/2017 17:16:30	Giovane Antonio Scherer	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	termodeconcordanciainstitucional.pdf	25/01/2017 17:13:54	Giovane Antonio Scherer	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

PORTO ALEGRE, 22 de Março de 2017

Assinado por:
Denise Cantarelli Machado
(Coordenador)

Endereço: Av. Ipiranga, 6681, prédio 50, sala 703
Bairro: Partenon CEP: 90.619-900
UF: RS Município: PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3320-3345 Fax: (51)3320-3345 E-mail: cep@pucrs.br



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br